٤٢

المكتبة القانونية

القانون الدستوري

الدولة - الحكومة - الدستور

الدكتور

محمد كاظم المشهداني

أستاذ مشارك

2007

الناشر

المكتب العربي الحديث

تليفاكس: ٤٨٤٦٤٨٩

المقــدمة

القانون الدستوري هو القانون الأعلى في الدولة، يسمو على كل ما عداه من قوانين، ويقع في قمة البناء القانوني، منه تنبع القواعد التي تحدد الحياة السياسية والقانونية، وتؤسس السلطات العامة، وتعين الاختصاصات التي تتولاها، والقيود التي تضعها عليها، وتهدف إلى إقامة التوازن بين الواجبات المفروضـــة علـــى الأفراد وبين الحقوق التي يتمتعون بها.

بهذا صارت دراسة القانون الدستوري من المســـائل الضروريـــة لجميـــع الأفراد، ناهيك عن طلاب الدراسات القانونية، لأنه القانون الأعلى في الدولــــة، وأساس جميع الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ولقد ولّى ذلك الزمــن الذي كان فيه أمر معرفة الدولة، وكيفية تسييرها، حكرا على الحكام والسياسيين، وصار من اللازم بعد شيوع الديمقراطية، والمشاركة السياسية، وانتشار مبـــادئ حقوق الإنسان، إن يعي جميع الأفراد كنة الدولة، وطبيعة الحكومات، و أن يلموا بماهية حقوقهم، ويتعرفوا على الواجبات التي تقع عليهم.

ويتضمن القانون الدستوري عناصر الدولة، والســــلطة فيـــها، وهيئاتـــها، وعلاقتها ببعضها، و دراسته، تعني دراسة الدولة، و السلطة فيها، وطبيعة هـــذه السلطة ووسائل ممارستها، و العلاقة بين هيئاتها المختلفة، وأهدافـــها، ومركـــز الفرد منها وضماناته فيها.

وبهذا المعنى يتطابق مدلول القانون الدستوري مع مدلول النظام السياســـي، لأن النظام السياسي لأي بلد هو نظام الحكم فيه، الذي يتولى القانون الدســـتوري دراسته.

ولقد كان عـــدم التطابق مفهوما بين المدلولين في السابق، اعتماداً على دور الدولة الذي كان يقتصر على الدفاع عن البلاد، وحفظ الأمن، وإقامة العدل، ولـم يكن لها أن تتدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي كانت مجالات السلطة وأهدافها واحدة في جميع المجتمعات، ومن ثم كان من المقبول أن تجري المقارنة بينها على أساس اختلافها في أشكال الحكومـــات، ووســـائل ممارســـة السلطة. ولكن بعد ظهور الفلسفات السياسية التي تقوم على تدخل الدولــــة فـــي المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تبدلت الفكرة التقليدية التي تقوم على أساس التمييز العضوي بين الدول، إلى التمييز القائم على أساس فلسفات الـدول، وأهداف السلطة فيها، والغايات التي تعمل على تحقيقها.

وهكذا يصح القول بأن القانون الدستوري لا يهتم بالجانب العضوي أو التنظيمي للسلطة، المتعلق بتحديد شكل الدولة، وشكل الحكومة، و وسائل إسناد السلطة، و إنما يمتد ليشمل الجانب الموضوعي، المتعلق بنشاط السلطة، وبيان أهدافها و غاياتها. أي يدرس القانون الدستوري أو النظم السياسية المؤسسات السياسية في بنائها القانوني، ويهتمان معا بمحاولة فهم الوقائع التي تحيط بها.

وعلى هذا يلزم لدراسة القانون الدستوري دراسة القواعد الدستورية التي تعين نظام السلطات العامة، وطبيعتها، و وسائل سيرها، وأهدافها، و مصيرها في الواقع، إضافة إلى مركز الفرد وضماناته، والتعرف على القوى التي تسهم في توجيه النظام السياسي.

وهكذا سوف ندرس موضوعات الدولة والحكومة والدستور في الأبواب التالية:

- نخصص الأول منها لموضوع الدولة.
- والثاني للحكومة.
- والثالث لنظرية الدستور.

الباب الأول

الدولـــــة

سنعالج في هذا الباب تعريف الدولة وبيان أركانها،
ثم نحدد خصائصها، ونتعرض لأصل نشأتها، وندرس
أنواعها، وأخيرا نبين حدود سلطانها.
وذلك في الفصول الآتية :-

الفصل الأول

أركان الدولة

لقد أثار تعريف الدولة في أوساط الفقه خلافاً شديدا، يعود سببه إلى زاوية البحث التي تدخل في اهتمام كل فقيه. فالعلامة ديجي Duguit جعل أساس قيام الدولة مرتبطا بانقسام أفراد الجماعة إلى حكام ومحكومين، سواء أكان هذا الانقسام في مجتمع بدائي أو في مجتمع متطور[1]. ومن هنا كان ديجي يعتبر القبيلة أو العشيرة من قبيل الدول طالما يمكن تمييز فئة حاكمة وأخرى محكومة فيها.

غير أن هذه النظرة وجدت في أوساط الفقه من يخالفها، فالدولة عند "هوديو" ليست مجردٌ انقسام المجتمع إلى حكام ومحكومين، وإنما تمثل وصول الجماعات البشرية إلى مرحلة متقدمة من التطور الحضاري، قوامها الشعور بالصالح العام.

وعلى هذا الأساس يرفض هوديو اعتبار الجماعات القبلية والعشائرية دولا لمجرد وجود سلطة للحكم فيها. و يؤيد بوردو هذا الرأي، حيث ظهرت الدولة – عنده – عندما تحقق الفصل بين السلطة السياسية، وبين القائمين عليها، لقد كانت السلطة تتجسد في أشخاص الحكام، وبالتالي غدت عرضة للتغيير المستمر وعدم الاستقرار، وصار الطامعون بها يستخدمون جميع الوسائل من أجل الاستحواذ عليها، مما دفع الجماعات البشرية إلى الشعور بالحاجة إلى إيجاد صاحب للسلطة يتسم بالثبات والاستقرار. وهكذا ظهرت الدولة باعتبارها صاحبة السيادة، عندما أمكن تحقيق الفصل بين السلطة السياسية وبين القائمين عليها، وتحقق بالتالي للسلطة الثبات والاستقرار والدوام [2].

وعلى الرغم من الخلاف الشديد بين الفقهاء على تعريف الدولة، فإنهم اتفقوا على الأركان الرئيسية التي تلزم لقيامها من الناحية القانونية، وهي الشعب والإقليم والسلطة السياسية. ومن الجمع بين هذه الأركان يمكن تعريف الدولة بأنها مجموعة من الأفراد يستقرون على إقليم معين ويخضعون في

---

(1) سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 107.

(2) طعيمة الجرف: نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم،ص 18 وما بعدها.

تنظيم شؤونهم إلى سلطة سياسية معينه [1] .

وسندرس أركان الدولة الثلاث في المباحث الآتية :ـــ

المبحث الأول

الشـعـب

من المسلم به، أنه لا مجال لقيام دولة من دون وجود شعب. لأن الدولة ما نشأت إلا نتيجة لوجود جماعة من الناس، أحست باحتياجات مختلفة، فســـعت إلى إشباعها.

وإذا كان الشعب ركنا من أركان الدولة، فلا يشترط تحديد عـــدد أفـــراده، لأن من البديهي أن يختلف العدد من دولة إلـــى أخـــرى. والأمـــر مرهـــون بالظروف الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة. ولكن يلاحظ أن كثرة العدد يعتبر من خصائص الدولة الحديثة، بالمقارنة مع دولة المدينة القديمـــة. حيث نجد أن معظم الدول يزيد نفوسها عن المليون نسمة، بل يصل إلى مئـات الملايين في بعض الدول، كما هو الحال في الصين والهند والولايات المتحـدة. ومع ذلك فإن المعمورة لا تخلو من دول يقل عدد سكانها عن ما دون المليون، كما هو الحال في سان مارينو والفاتيكان وقطر والبحرين.

ولا يعتبر شرطا في الدول الحديثة أن يسود بين أفرادها روابط الأصــــل المشترك، أو اللغة، أو الدين، أو التقاليد، وإنما يكفى أن تقوم بينـــهم روابـــط مشتركة، تتمثل في وحدة المصالح، ووحدة الأهداف، ووحدة المصـــير، ممـــا يؤدي بدوره إلى تحقيق التضامن والاتحاد فيما بينهم.

وكثير من دول اليوم تتكون شعوبها من أفراد ينتمون إلى قومية واحـــدة، كما هو الحال في أغلب الدول الأوربية، ولكن هناك دولاً أخرى لا تقـــوم بيـــن أفرادها هذه الصلة، وإنما ينتمون إلى قوميات مختلفة، كما هو الحال في سويسرا وروسيا والعراق.

---

(1) للمزيد من التعريفات: انظر: محمد لبنة: النظم السياسية(الدولة والحكومة)، ص 21،
- وحيد رأفت:القانون الدستوري، ص 19،
- عبد الحميد متولي وآخران: القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 93.

ومعلوم أن انتماء أفراد الشعب إلى قومية واحدة يجعلهم أشد تماسكاً وأقوى تضامناً. ولكن سواء انتموا إلى قومية واحدة، أو قوميات متعددة، فإن رغبة العيش المشترك، وحمل جنسية واحدة، كفيلة بإيجاد الرابطة المعنوية بين أفراد الشعب، التي تعمل على تحقيق الانسجام والوحدة والتضامن بينهم.

وهكذا يتبين جلياً الاختلاف بين مفهوم الشعب، الذي لا يعني أكثر من مجموعة من الأفراد، يعيشون على إقليم معين، بصورة مستقرة، ويخضعون لنظام سياسي محدد، ومفهوم الأمة، التي تجمع أفرادها الآمال والآلام المشتركة، والرغبة في العيش معا، بسبب روابط عديدة، كالأصل المشترك، واللغة، والدين، والتاريخ الواحد.

وتأسيساً على ذلك، يكون لكلمة الشعب مدلول سياسي، بينما يكون لكلمة الأمة مدلول اجتماعي، ويتطابق هذان المدلولان إذا ضمت الدولة جميع الأفراد المنتمين لأمة من الأمم، ويفترقان إذا انقسم أفراد الأمة بين عدة دول، كما هو الحال في الأمة العربية التي توزع أبناؤها على اثنتين وعشرين دولة، وفيها تطلق كلمة شعب على مواطني كل دولة من دولها، في حين تطلق كلمة أمة على مواطني جميع الأجزاء.

المبحث الثاني

الإقليم

لا يكفي لقيام الدولة وجود مجموعة من الناس، وإنما يلزم استقرار هذه المجموعة على إقليم معين. وعليه لا يمكن اعتبار القبيلة المتنقلة دولة. فالجماعة البشرية يجب أن تكون مستقرة، والإستقرار لا يكون إلا على إقليم معين، والإقليم هو العنصر الثاني من عناصر الدولة، وكما لا يشترط تحديد عدد أفراد الشعب، فإنه لا يشترط أيضاً تحديد مساحة الإقليم، غير أنها يجب أن تكون بالقدر الكافي لإقامة أفراد الشعب. ومعلوم أن إقليم الدولة هو المصدر الأساسي لثروتها، حيث يستغل أبناؤها أجزاء منه للزراعة، وأخرى للسكن، ومن مواده الخام تقام الصناعة، ومن باطنه تستخرج الثروات المعدنية.

وإقليم الدولة هو ذلك الجزء من الكرة الأرضية الذي تعيّنه حدودها، ويشمل سطح الأرض وما عليها من جبال وهضاب، وأنهار وبحيرات، وما دونها من طبقات، كما يشمل إقليم الدولة جزءاً من البحار العامة الملاصقة له، وما يعلوها جميعاً من فضاء.

وبهذا فإن إقليم الدولة يتكون من إقليم أرضي، وإقليم مائي، وإقليم جوي.

إن إقليم الدولة الأرضي لا يثير جدلاً طالما كانت حدود الدولة معلومة، سواء بحدود طبيعية كالبحار والأنهار والجبال، أو باتفاقيات متبادلة، بين الدول المتجاورة، أو بالاعتماد على ما يقرره العرف الدولي [1] . ولكن كثيراً ما يثير تحديد الإقليم الأرضي المشاكل والنزاعات وحتى الحروب بين الدول المجاورة.

ويلاحظ أن الإقليم الأرضي قد يحوي أنهاراً داخلية أو بحيرات، وهذان يخضعان لسلطان الدولة شأنهما شأن الإقليم البري طالما كانا يقعان بالكامل داخل حدود الدولة. ولا يشتمل الإقليم الأرضي للدولة على القشرة السطحية فقط، وإنما يمتد إلى ما تحتها من عمق الأرض حتى مركز الكرة [2].

أما الإقليم المائي للدولة فإنه ذلك الجزء من البحار الملاصقة لحدودها، والذي يطلق عليه اصطلاح البحر الإقليمي، حيث تستطيع الدولة أن تمتد إليه، وأن تباشر عليه اختصاصاتها. وقد كان مدى المياه الإقليمية يقاس بثلاثة أميال، تبدأ من آخر نقطة تنحسر عنها المياه وقت الجزر. إلا أن هذا المدى بدأ يهتز بعد الحرب العالمية الأولى، وجعلت الكثير من دول العالم مداها يمتد إلى أبعد من ذلك، حيث أصبح عند بعضها اثنا عشر ميلاً، وعند البعض الآخر مائتا ميل.

ولا يتحدد إقليم الدولة بإقليمها البري والبحري، وإنما يشمل أيضاً ما يعرف بإقليمها الجوي، وهو ما يعلو برها وبحرها من فضاء، دون التقيد بارتفاع معين، وقد زادت أهمية الإقليم الجوي، بعد زيادة استخدام الطائرات، وعقدت الدول اتفاقيات لتسهيل الملاحة الجوية الدولية، وتنظيم مرور الطائرات الأجنبية في الإقليم التابع للدولة.

وقد اختلف الكتاب في تكييف طبيعة حق الدولة على إقليمها، فمنهم من اعتبره حق سيادة، أي النظر إلى الإقليم باعتباره موضوعاً أو محلاً لحق سيادة تمارسه الدولة عليه.

---

(1) محمد حافظ غانم : مبادئ القانون الدولي العام ، ص 375 .
(2) يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، ص 27.

غير أن البعض انتقد هذا الرأي استناداً إلى أن السيادة ترد على الأشخاص لا على الأشياء. أي أن الدولة تزاول سيادتها على الأفـــراد الذيـــن يقطنـــون الإقليم، لا على الإقليم ذاته، وبالتالي فإن الأخذ بفكرة حق الســـيادة مـــؤداه أن الدولة ستمارس سلطتها على الأفراد فقط دون الإقليم.

لذلك ذهب آخرون إلى تكييف حق الدولة على إقليمها بأنه حـــق ملكيـــة. ويؤخذ على فكرة اعتبار الدولة مالكة لإقليمها إلـــى منـــع الملكيـــة الفرديـــة للعقارات. وعلى ذلك يمكن تبرير هذا الرأي على أســـاس أن ملكيـــة الدولـــة للإقليم ملكية من نوع خاص، تسمو على الملكية الفردية ولا تتعارض معـــها، وهذه الملكية تخضع للقانون الدولي العام.

وهناك رأي آخر ينظر إلى الإقليم باعتباره النطاق المكاني الذي تـــزاول الدولة سلطتها فيه. أي تستطيع الدولة أن تمارس في حـــدود إقليمـــها جميـــع الاختصاصات: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.

ولا ينال من هذا الرأي ما يذهب إليه البعض من أن من بعـــض قوانيـــن الدولة ما يمتد إلي خارج إقليمها، حسب قاعدة شخصية القوانيـــن، وذلـــك لأن تطبيق قوانين الدولة خارج حدودها الإقليمية، يتطلب مساندة الدول الأخـــرى، التي يراد تطبيق بعض القواعد القانونية داخل إقليمها.

والرأي الأخير وهو رأي الأستاذ " بيردو " والذي يذهب إلي تكييف حـــق الدولة على إقليمها بأنه حق عيني ذو طبيعة نظامية. فهو حق عيني ينصـــب على إقليم الدولة مباشرة، وهو حق نظامي يتحدد مضمونه وفقاً لمـــا يقتضيـــه الصالح العام. وهذا الرأي منتقد أيضا لأنه يفتقر إلي الوضوح الكافي لتفســـير طبيعة حق الدولة على إقليمها[1].

---

(1) للمزيد من التفاصيل في طبيعة حق الدولة على إقليمها، انظر: محمـــد ليلـــة: مصـــدر سابق، ص 33 ـــ ، ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 32 ـــ

المبحث الثالث

السلطة السياسية

لا يكفى لنشأة الدولة وقيامها وجود الجماعة البشرية واستقرارها على إقليم معين، و إنما يلزم ظهور الهيئة المنظمة التي تتولى الإشراف على شؤون الجماعة وتسييرها. وهذا الهيئة المنظمة هي السلطة العليا، الذي يكون ظهورها إيذاناً بظهور الدولة وقيامها. والسلطة السياسية هي العنصر الأخير في اكتمال عناصر الدولة، وحجر الأساس في كل تنظيم سياسي.

والسلطة ظاهرة طبيعية، حيث تمتد بجذورها عميقاً في المجتمعات البشرية، فهي تبدو للإنسان أمراً عاديا، يجدها في مجتمعه شأنها شأن الظواهر الطبيعة المختلفة، كالنار والمطر والغبار. كذلك هي ظاهرة اجتماعية، إذ لا توجد خارج وجود المجتمع البشري، ولا تتحقق إلا عبر العلاقات الاجتماعية. وفكرة عيش الإنسان بدون سلطة فكرة خيالية، حيث لا يتصور وجود الجماعة البشرية دون نظام، أو من غير أوامر ونواهي تحيط بنشاط أفرادها. فالسلطة موجودة في جميع المجتمعات، تدنت أو تقدمت درجة تطورها، يستوي في ذلك أن تكون قبلية أو قومية، طائفية أو دينية أو نقابية ... الخ.

والسلطة في الدولة هي سلطة سياسية، تختلف عن السلطة بطبيعتها الاجتماعية، أي تلك السلطة التي تتولى القيادة في سائر التجمعات البشرية، لأن السلطة السياسية هي سلطة عليا، قادرة على إصدار أوامر واجبة التنفيذ، ولو باستخدام الإكراه، بينما تبقى السلطات القائمة في سائر التجمعات غير السياسية سلطة اختيارية، لا يخضع الناس لها إلا بملىء إرادتهم.

وبهذا يمكن تعريف السلطة السياسية في الدولة على أنها قدرة فرد أو بعض أفراد المجتمع على إصدار أوامر إلي باقي الأفراد، تكون واجبة التنفيذ، ولو باستخدام القوة عند الاقتضاء.

وهكذا يمكن استخلاص السمات الرئيسية للسلطة السياسية وكما يأتي:ـ

- 1 – أنها سلطة أصلية غير مشتقة من سلطة أخري. فالسلطة في جميع المجتمعات البشرية تتجلى بنوعين: نوع تنحدر فيه من سلطة تعلوها، كما هو حال السلطة في المدرسة، أو في النادي الرياضي، أو في النقابة، أو سلطة ممثل الحكومة في المقاطعة الإدارية، والنوع الثاني هي السلطة

العليا التي يخضع لها جميع القاطنين علـــى إقليـم الدولـــة مـن أفـــراد وجماعات، وهذه السلطة هي السلطة السياسية.

- 2 – لا يكفي أن تكون السلطة هي العليا لكي تكــون ســلطة سياســية فحسب،وإنما يجب أن تمتلك وحدها امتياز إصدار قواعد قانونية ملزمـــة لأفراد المجتمع، لأن القانون هو أداة السلطة الرئيسية في فرض إرادتـــها على إرادة المحكومين.
- 3 – ولكي تكون السلطة سياسية عليها أن تحتكر وحدها القوة الماديـــة، التي تمكنها من ضمان تنفيذ أوامرها. فهي وحدها التـــي تملـك القـــوة المسلحة، وبدون هذا الاحتكار للقدرة المادية تصبح السلطة شكلاً فارغـــاً من المعنى، وقد تنهار الدولة، إذا ما سمحت بتعدد التشكيلات المســـلحة فيها.

وإذا كان صحيحاً لتمييز السلطة السياسية هو احتكارها للقوة المسلحة، فإنه لا يصح أن نهبط بفكرة السلطة إلي مجرد كونها قوة مادية قاهرة. فإذا كـــانت السلطة تقوم على القوة في الماضي، فإن دور هذه القوة أصبـــح ثانويـــاً فـــي المجتمعات الحديثة، لأن إرادة السلطة لا تقوم على القوة فقط، و إنما تتعـــزز برضاء المحكومين. وأياً كان دور القوة والإكراه، فإنهما لا يستطيعان في حـد ذاتها أن يكونا أساسا متيناً للسلطة، حيث يكمن أساسها المتين في التوافق بيـن آمال المجتمع وأهداف السلطة.

وأيا ما كان الأمر فإن السلطة السياسية في الدولة المعاصرة كثيرا ما تعتمـد على أساليب مختلفة، لكي تحمل الأفراد على الرضا بتصرفاتها، بعـــض هـــذه الأساليب يعتمد على الضغط، وبعضها الآخر يقوم على الإقناع – وكما ذكرنا – فإن أبرز مظاهر الضغط هو ما تقوم به الســـلطة مـن اســتخدام للقـــوة عنـد الاقتضاء، وأبرز مظاهر الإقناع هو الإعلام، الذي يعمل علـــى خلـق الرضـــا بالسلطة، وإظهارها كخير سلطة، في تعبيرها عن مصالح المجتمع .



الفصل الثاني

خصائص الدولة

عندما تتحقق الأركان الثلاثة : [الشعب – الإقليم – السلطة السياسية]، في الجماعة المنظمة، تنشأ الدولة، ويترتب على هذا النشوء تميزها بخاصتين أساسيتين: هما الشخصية القانونية، والسيادة.

المبحث الأول

الشخصية القانونية

يكاد ينعقد إجماع الفقه على الاعتراف للدولة بالشخصية القانونية، وتسمى الشخصية المعنوية، تمييزا لها عن الشخصية القانونية الطبيعية للأفراد الآدميين.

إن ثبوت الشخصية القانونية للدولة يجعلها أهلاً لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، شأنها في ذلك شأن الأفراد الطبيعيين المكونين لها، وإن ظلت مستقلة عنهم، ومن دون ذلك يتعذر على الدولة أن تمارس وظائفها، وأن تباشر مهامها.

وينطلق الاعتراف بالشخصية القانونية للدولة، من حقيقة مسلم بها، هي أن الدولة كيان يتميز بطابع الدوام، مستقل عن أشخاص الحكام الذين يتولون السلطة، ومن ثم لا يؤثر تغير هؤلاء الحكام في الحقوق التي تكتسبها الدولة، والالتزامات التي تتحملها. أي أن الدولة وحدة قانونية مستقلة عن حكامها، وأن هذه الوحدة لها طابع الدوام والاستمرار، لا تزول بزوال من يباشر الحكم فيها. ويترتب على ذلك أن الدولة تهدف إلي تحقيق المصالح العامة لجميع أفراد الجماعة، لا إلي تحقيق المصالح الشخصية للحكام، وتخضع للقانون في كل ما تقوم به من أعمال باعتبارها شخصية قانونية دائمة.

ويترتب على الوجود الدائم للدولة النتائج الآتية :-

- ١- بقاء المعاهدات والاتفاقات التي تبرمها الدولة مع الدول الأخرى نافذة، حتى لو تغير شكل الدولة أو نظام الحكم فيها أو أشخاص الحكام الذين

يتولون السلطة فيها، فما دامت الدولة نفسها باقية فإن حقوقها والتزاماتها المترتبة عن معاهداتها الدولية تظل باقية حتى نهاية المدة المحددة لها .

- 2- استمرار نفاذ القوانين التي أصدرتها الدولة رغم ما قد يحدث من تغيير في نظام الحكم، حتى تلغى صراحة أو ضمنا طبقا لأوضاع الدولة الدستورية.
- 3- تظل الالتزامات المالية التي تحملت بها الدولة باقية، وكذلك الحقوق التي اكتسبتها، بصرف النظر عن تبدل شكل الدولة أو تغير الحكام فيها [1].

المبحث الثاني

السيادة

تمثل السلطة السياسية ركنا من أركان الدولة، وحجر الأساس في قيامها، فلا وجود للدولة إلا بعد قيام الهيئة التي تتولى الإشراف على شؤون الجماعة وتسييرها. غير أن السلطة السياسية تتصف بصفات خاصة تميزها عن غيرها من السلطات العامة والخاصة، تجعلها ذات خاصية تنفرد بها، وهي أنها سلطة ذات سيادة.

ومقتضى السيادة أن السلطة السياسية في الدولة سلطة عليا، تسمو على ماعداها، ولا تخضع لغيرها، و إنما يخضع لها جميع من هم في حدود الدولة من أفراد وجماعات. كما أنها سلطة أصيلة لا تستمد وجودها من سلطة أخرى، بل إن جميع السلطات الموجودة في الدولة، محلية كانت أو مرفقية، تستمد وجودها منها.

وهذه السيادة تجعل من سلطة الدولة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، مهما تعدد الحكام، لأنهم لا يملكون حقا في السلطة، وإنما هم أدوات لممارستها.

---

(1) للمزيد من التفاصيل عن الشخصية المعنوية انظر: علي بدير وزملاؤه: مبادئ وأحكام القانون الإداري،ص 79 وما بعدها، ثروت بدوي: المصدر السابق، ص 52 وما بعدها، محمد ليلة: المصدر السابق، ص 41 وما بعدها،عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 39 وما بعدها.

ومن ثم فإن تعدد الحكام في الدولة لا يعني تقاسماً للسلطة، بـــل تقاســماً لاختصاصاتها فقط .

وفي ضوء ما تقدم فإن السيادة تعني مجموعة من الاختصاصات تنفرد بها السلطة السياسية، باعتبارها السلطة الآمرة العليا، فتستطيع أن تفرض إرادتـــها على المحكومين. ويتجلى ذلك في الامتياز الذي تملكه وحدها، وهـــو قدرتـــها على إصدار قواعد قانونية ملزمة لأفراد المجتمع، إضافة إلـــي ســـلطتها فـــي المجال الإداري العادي. وتستطيع السلطة السياســـية ذات الســـيادة أخـــيرا أن تفرض إرادتها على جميع أفراد المجتمع، لأنها تحتكر لوحدها القوة المســـلحة في الدولة.

وجدير بالملاحظة أن للسيادة وجهين: سيادة خارجية، وســـــيادة داخليـــة، **الأولى:** تعني المساواة بين جميع الدول ذوات السيادة، وعدم خضوع الدولــــة لغيرها من الدول، وتمتعها بالاستقلال الكامل.

أما السيادة الداخلية : فإنها تعني أن سلطة الدولة داخل إقليمها سلطة عليا آمرة، تسمو على جميع الجماعات والأفراد، وتهيمن عليهم، وتفرض إرادتـــها على إراداتهم.

وبهذا يكون للسيادة مضمون سلبي وآخر إيجابي، يتجســـد الأول فـــي أن سلطة الدولة لا تخضع لغيرها في الداخل، ولا تتبع غيرها في الخـــارج، وأن تمتنع عن القيام بأي عمل يمس دولة أخرى.

ويتمثل المضمون الإيجابي للسيادة في كونها السلطة الآمرة العليـــا فـــي الداخل، وفي قدرتها على إبرام المعاهدات والاتفاقات في المجال الخـــارجي، وفي وفائها بالتزاماتها وتعهداتها للدول الأخرى.

لمن تكون السيادة في الدولة ؟

من الثابت أن الدولة هي التي تملك السلطة ذات السيادة، غير أن الدولة شـخص معنوي مجرد، ولابد للسلطة من صاحب محدد يمارســـها بصـــورة فعليـــة، أي أشخاص طبيعيين يباشرونها في الواقع. ولتحديد هـــؤلاء الممارســين الفعليين للسلطة – وبعيداً عن الجدل والخلاف الذي أثارته – ينبغي دراســـة النظريتيـــن الآتيتين: نظرية سيادة الأمة، ونظرية سيادة الشعب .

المطلب الأول

نظرية سيادة الأمة

ومضمون هذه النظرية أن السيادة عبارة عن ممارسة للإدارة العامة، وأنها ملك للأمة جمعاء، باعتبارها وحدة مجردة، مستقلة عن سائر الأفراد المكونين لها. أي أن السيادة ليست لأفراد الأمة مستقلين، وليس لكل واحد منهم جزءاً من السيادة، وإنما السيادة للأمة، ذلك الشخص الجماعي المجرد.

ولهذا فإن سيادة الأمة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، تعود ملكيتها إلى الأمة، لا تقبل التصرف فيها، أو التنازل عنها.

النتائج المترتبة على نظرية سيادة الأمة :.

يترتب على نظرية سيادة الأمة عدة نتائج نجملها في ما يأتي : -

- 1- بما أن النظرية تنظر للسيادة على أنها وحدة واحدة غير قابلة للتقسيم أو التجزئة بين أفراد الأمة، وأنه ليس لهؤلاء ممارسة شؤون السلطة، وأن دورهم ينحصر في اختيار ممثلين عنهم، يباشرون السلطة باسم الأمة. عليه فإن الأخذ بمبدأ سيادة الأمة يتماشى مع النظام الديمقراطي النيابي، ولا يتفق مع النظام الديمقراطي المباشر: حيث يتولى الأفراد شؤون الحكم بأنفسهم، أو مع النظام الديمقراطي شبه المباشر: حيث يشترك الشعب وممثليه في مباشرة شؤون الحكم.
- 2- بما أن الأفراد لا يملكون على سبيل الاستئثار جزءاً من السيادة، وأن هذه السيادة وحدة واحدة تعود ملكيتها للأمة، فإن الأفراد عندما يتولون انتخاب الحكام فإنهم لا يستعملون حقا خالصاً لهم، و إنما يؤدون وظيفة اختيار هؤلاء الحكام . وبما أن الانتخاب وظيفة، فإن الأمة صاحبة السيادة تستطيع وضع شروط ممارسة هذه الوظيفة، وتقيد عملية الانتخاب، بشرط النصاب المالي أو الكفاءة العلمية أو الجنس أو الأصل.
- 3- ما دام الفرد لا يملك جزءاً من السيادة على سبيل الاستئثار، فإنه لا يستطيع أن يوكل غيره في ممارستها، وما دامت الأمة هي التي تملك وحدها السيادة، فإن النائب يكون ممثلاً عنها وحدها أيضاً. بمعنى أن النائب يكون ممثلاً عن الأمة لا مجرد ممثل لناخبي دائرته أو حزبه السياسي.

- 4- بما أن الأمة بموجب هذه النظرية هي وحدة واحـــدة مســـتقلة عـــن الأفراد المكونين لها، فإنها لا تمثل جيلاً بذاته، وإنما تشمل جميع الأجيـــال، السابقة والحاضرة والمستقبلة، مما يحتم مراعاة مصالح الأجيـــال القادمـــة وليس مجرد الوقوف عند مصلحة الجيل الحاضر. عليه يكون القانون تعبيراً عن الإرادة العامة للأمة في أجيالها المتتابعة: السابقة، والحاضرة، والقادمة.

عيوب نظرية سيادة الأمة :.

- 1- لقد وُضِعَت النظرية من أجل استخدامها معولاً مـــن معـــاول هـــدم الأنظمة الملكية، ووسيلة لمحاربة استبدادها . وبعد القضاء على الســـلطان المطلق للملوك، وتحول السيادة إلي الشعوب، أصبحت نظرية سيادة الأمـــة عديمة الجدوى، ولم تبق لها أية فائدة.

- 2- إن اعتبار الأمة وحدة واحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها يعنـــي وجوب تمتعها بالشخصية المعنوية، مما يرتب وجود شخصيتين معنويتيـــن تتنازعان السيادة على نفس الإقليم، وهما الدولة والأمة. وهذا مما لا يمكـــن قبوله. وحتى القول بوجود شخصية معنوية واحدة لا شخصيتين، يؤدي إلـــي نتيجة حتمية وهى أن الدولة تكون صاحبة السيادة، والمشكلة هي في تحديـــد الصاحب الفعلي للسيادة.

- 3- ولعل أهم انتقاد تم توجيهه إلي نظرية سيادة الأمة، هو أنها قد تـــؤدي إلي الاستبداد، وإهدار الحقوق والحريات العامة، انطلاقاً من نظرتـــها إلـــي السيادة باعتبارها وحدة واحدة، وأن ممثليها قد يستبدون بالسلطة، ويتخـــذون من الأعمال، ما يشكل خطراً على الحرية [1] ..

---

(1) للمزيد من التفاصيل عن نظرية سيادة الأمة انظر: محمد ليله: المصدر الســـابق، ص 219، ثروت بدوي : المصدر السابق، ص 44، عبد الحميد متولي : القانون الدســـتوري والأنظمة السياسية، 164/1 وما بعدها، إبراهيم شيحا:الأنظمـــة السياســـية، ص 30 ومـــا بعدها.

المطلب الثاني

نظرية سيادة الشعب

إذا كانت السيادة – وفقاً للنظرية السابقة – ملكاً للأمة، باعتبارها شخصاً جماعياً مجرداً مستقلاً عن الأفراد المكونين لها، وأن هذه السيادة غير قابلة للتقسيم بين أفراد الأمة، وأن أي واحد منهم لا يملك على سبيل الاستئثار جزءًا منها، فإن نظرية سيادة الشعب تقر بالسيادة للمجموع أيضا، ولكن دون اعتباره وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين له، و إنما النظر إلي هذا المجموع على أنه حاصل جمع كل أفراد شعب الدولة، ومن ثم تكون السيادة لكل فرد فيه، وبهذا تتقسم السيادة بين جميع أفراد الأمة، بحيث يكون لكل فرد جزء منها.

وعلى هذا النحو لا يتم النظر إلي الشعب باعتباره حقيقة اجتماعية، أي مجموع الأفراد المتمتعين بجنسية الدولة، و إنما يصبح الشعب: أولئك المتمتعين بالحقوق السياسية، أي جمهور الناخبين فقط .

النتائج المترتبة على نظرية سيادة الشعب:-

يترتب على نظرية سيادة الشعب عدة نتائج نجملها في ما يأتي :-

- 1- بما أن النظرية ترى السيادة مقسمة بين أفراد الشعب، وأن لكل واحد منهم نصيب فيها، وبالتالي يكون له حق ذاتي في مباشرة السلطة، فإن نظرية سيادة الشعب تتماشى مع نظام الديمقراطية المباشرة، حيث يكون لأفراد الشعب حق ممارسة السلطة بأنفسهم، كما تتفق ونظام الديمقراطية شبه المباشرة، حيث يشترك الأفراد وممثليهم في مباشرة شئون الحكم.
- 2- بما أن كل فرد من أفراد الشعب يملك جزءاً من السيادة، يصبح له حقّ ذاتي في مباشرة هذه الحقوق، ومنها حق الانتخاب، وبالتالي يصبح الانتخاب حقا له، لا مجرد وظيفة يؤديها. وعليه لا يمكن تقييد حق الانتخاب بشروط من قبيل الكفاءة العلمية أو النصاب المالي أو الانتماء إلي جنس معين أو طبقة اجتماعية معينة. أي أن نظرية سيادة الشعب تتماشى مع مبدأ الاقتراع العام.
- 3- ما دامت السيادة – وفقاً لهذه النظرية – مقسمة بين الأفراد المكونين للشعب، و أن لكل واحد منهم جزءاً منها، فإن النائب لا يملك عند مباشرته

لشؤون الحكم، إلا ذلك الجزء من السيادة فقط الذي يملكه ناخبوه، عليه فـإن هذا النائب لا يعتبر ممثلا للأمة جمعاء، إنما ممثلا لأولئك الذيـن انتخبـوه فقط. وبهذا يصبح للناخبين الحق في وضع برنامج معين للنائب، ليـس لـه مخالفته، وإنما عليه الالتزام به، واتباع المنهج الذي رسموه له، والتعليمـات التي حملوها إياه، وإلا عد مسؤولا عن سوء أدائه.

- 4- بما أن السيادة – تبعا للنظرية – هي مجموع حقوق أفـراد الشـعب منفردين فيها، يصبح القانون تعبيرا عن إرادة الأغلبية الممثلة فـي هيئـة الناخبين، وبالتالي إلزام الأقلية بالإذعان لإرادة الأغلبية واحترام توجهاتها.

عيوب نظرية سيادة الشعب:-

- 1- يترتب على الأخذ بنظرية سيادة الشعب تبعية النواب لناخبيهم، ممـا يشكل عودة إلي فكرة الوكالة الإلزامية، حيث يكون النائب ممثـلا لدائرتـه الانتخابية فقط، مما يجعله يراعى مصالحها دون مصلحة الشعب، ويجعـل إرادة هذه الدائرة فوق إرادة الأمة.
- 2- إن اعتبار السيادة مقسمة بين أفراد الشعب، بحيث يستأثر كل واحـد منهم بجزء منها، يكون مالكا له، يؤدي إلي وجود سـيادتين علـى نفـس الإقليم، واحدة مجزأة بين الأفراد، وأخرى تعود إلـي الدولـة باعتبارهـا شخصا معنويا. وهي نتيجة لا يمكن قبولها أيضا، لأن التنازع في موضوع صاحب السيادة يظل قائما [1] .

---

(1) للمزيد من التفاصيل عن نظرية سيادة الشعب انظر: ثروت بدوي: المصدر السـابق ص 45، إبراهيم شيحا: المصدر السابق ص 36 وما بعدها، عبد الغنـي بسـيوني: المصـدر السابق، ص 57 وما بعدها.

الفصل الثالث

أصل نشأة الدولة

وضع المفكرون العديد من النظريات لتفسير نشأة الدولة، تدور جميعها حول ركن من أركانها، هو ركن السلطة السياسية، حيث اختلط موضوع منشأ السلطة بموضوع منشأ الدولة، لأن الدولة لا تقوم إلا بعد قيام السلطة.

وعلى ذلك فإن دراسة النظريات التي قيلت في أصل نشأة الدولة هيَّ في ذات الوقت دراسة في الأساس الذي تستند إليه السلطة السياسية فيها، على الرغم من إمكانية التمييز بين المسألتين، استناداً إلى أن البحث في أصل السلطة له طابع قانوني، والبحث في أصل الدولة يتميز بالطابع التاريخي والاجتماعي.

وسنحاول تبيان هذه النظريات كما يأتي : -

المبحث الأول

النظريات الثيوقراطية

لقد كانت القاعدة الأساسية في النظم القديمة هي سيادة الحكم الفردي المطلق، والنظر إلى السلطة على أنها امتياز خاص بالحاكم، يمارس من خلالها اختصاصات شاملة، لا تعرف القيود أو الحدود. وكان لابد للحكام من إيجاد فكرة يمكن على أساسها تبرير سلطاتهم المطلقة، وقد وجدوا هذه الفكرة، بحسبانهم السلطة على أنها ذات طابع إلهي. وبما أن السلطة تنبع من مصدر علوي، فإن القابضين عليها يجب أن يكونوا بمنأى عن المساءلة والحساب.

هذا وقد مرت هذه الفكرة بالمراحل الآتية :-

- **1-مرحلة الطبيعة الإلهية للحكام :**

– تقوم الفكرة في هذه المرحلة على أن الحاكم من طبيعة إلهيـــة أو هـــو الإله ذاته، وما دام الحاكم من الآلهة فهو فوق البشر، يُعْبَدُ وتُقَدَّمُ له القرابيـــن. وعلى هذه الفكرة قامت المدنيات القديمة في العراق[1] وفي مصر وفي الـــهند والصين .

- **2 – مرحلة الحق الإلهي المباشر :-**

وبعد تطور الفكر البشرى، وتحت تأثير الديانات السماوية[2] ، وخاصة بعد انتشار الديانة المسيحية، لم يعد الحاكم من طبيعة إلهية، و إنمـــا هـــو إنســـان تصطفيه الآلهة وتودعه السلطة. وقد تمسك ملوك أوربا في العصور الوســطى بهذه الفكرة، من أجل تبرير سلطاتهم المطلقة، لأنها تقوم على أساس أن الحاكم يستمد سلطاته من إرادة الله الذي اختاره بصورة مباشرة، ودون أن يكـون لأي إرادة أخرى دور في اختياره.

وعلى ذلك لا يكون الحاكم مسؤولاً إلا أمام الله، ولا تجوز محاســـبته، أو حتى مجرد توجيه اللوم إليه، لأنه يستمد سلطته من عناية الله وحـــده، دون أن يكون للأفراد دور في سلطته، أو في اختياره .

---

(1) كانت فكرة تأليه الحكام معروفة في العراق القديم - وإن لم تكن منتشرة – إذ ورد فـــي شأنها الكثير من الأدلة، حيث جاء في قانون"لبت عشتار"على لسانه(أنا لبت عشتار ابن الإلـــه انليل ....) وورد في قانون " أورغو السومري" أيضاً (أورغو وليد الإلهة ننسن التي ولدتـــه استنادا إلى أوامر الإله ننار) .

انظر: إبراهيم الغازي: تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية، ص 91.

(2) كانت فكرة التفويض عن الآلهة أكثر انتشارا وذيوعا من فكرة تأليه الحكام في العـــراق القديم، وقبل انتشار الديانات السماوية، ولعل ذلك يعود إلى عدم الاستقرار السياسي، وكـــثرة تغيير الدول والحكام، مما لا يسمح باستقرار حاكم بعينه، أو أسرة بذاتها، فـــالملك (لوكـــال زاكيزي) كان يعتبر نفسه وكيلاً عن الآلهة. كذلك الملك حمورابي حيث كتب فـــي مقدمـــة قانونه الشهير: أن الآلهة اختارته لتولي الحكم، من أجل توطيد العدل، وحماية الضعفاء، نفس المصدر السابق، ص 90 – 91 .

• 3 – مرحلة الحق الإلهي غير المباشر :

في تطور آخر، ظهرت فكرة جديدة، تقوم على أساس أن السلطة لازالت تنبع من مصدر علوي، لكن الله لا يختار الحاكم بطريقة مباشرة، و إنما يتم اختياره بوساطة الشعب. أي أن الشعب هو الذي يعين الحكام، بتوجيه من الإرادة الإلهية.

إن أساس هذه الفكرة يقوم على أن السلطة تأتي من عند الله، لكنه – سبحانه – لا يختار الحكام بطريقة مباشرة. وإنما يوجه الحوادث على صورة تساعد الناس على اختيار نظام الحكم الذي يرتضونه، والحاكم الذي يخضعون له. فالعناية الإلهية قادرة على ترتيب الحوادث وتوجيهها، وقادرة أيضا على توجيه إرادات الأفراد، نحو الطريق الذي يؤدي إلى اختيار حاكم بعينه.

وهذه النظرة الأخيرة لا تتعارض مع الديمقراطية، ولكنها تسمح بالسلطان المطلق أيضا. فما دام الحاكم يستمد سلطته من مصدر علوي فهو إذن يسمو على الطبيعة البشرية، ومن ثم تكون إرادته هي العليا، لأنه ينفذ المشيئة الإلهية، وليس لأي بشر أن يناقشه الحساب، أو أن يشكك في مدى سلطاته وحقوقه. وبذلك ظل الحكم الفردي المطلق هو السائد، تكون فيه السلطة من حق الملك وحده، لا يقاسمه فيها شخص أو هيئة، مما دفع بالفكر السياسي والقانوني إلى البحث عن أساس جديد للدولة، تكون فيه السلطة، للشعب لا للملوك.

المبحث الثاني

النظريات العقدية

ظهرت فكرة العقد الاجتماعي كأساس لنشأة الدولة منذ قرون عديدة عند فلاسفة اليونان، ولكن تداولها كثر في القرن السادس عشر، لدى رجال الفكر والقانون، من أجل تأييد أو معارضة السلطان المطلق للملوك.

غير أن نظرية العقد الاجتماعي لم تحتل مكانتها البارزة إلا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، على يد عدد من فلاسفة أوربا، كان أبرزهم الإنجليزيان هوبز ولوك والفرنسي روسو.

وقد اتفق هؤلاء المفكرون الثلاثة على أن العقد الاجتماعي هو أساس نشأة الدولة، وأن انتقال الأفراد من حياة الفطرة إلى حياة الجماعة المنظمة قد تم بناء عليه. وإذا كانوا قد انطلقوا من هذه النقطة المشتركة، فإنهم اختلفوا بعد ذلك في تصوير حالة الفطرة، وأطراف العقد، والنتائج المترتبة عليه.

وسنحاول أن نتعرض لوجهة نظر كل واحد من هؤلاء المفكرين الثلاثة كما يأتي : —

المطلب الأول

توماس هوبز

عاش توماس هوبز في إنجلترا للفترة من 1588 إلى 1679، في زمن اتسم بالفوضى والاضطراب، واحتدم في نهايته الصراع بين البرلمان بزعامة كرومويل، وأسرة آل ستيوارت الملكية، وقد صاغ هذا الفيلسوف نظريته في العقد الاجتماعي على نحو يؤيد الملكية ويثبت سلطانها المطلق.

وقد انطلق هوبز في تصوره لنشأة الدولة على أنها كانت نتيجة لعقد تم بين الأفراد، انتقلوا فيه من الحياة الفطرية غير المنظمة، إلى الحياة الاجتماعية المنظمة، التي تقوم على وجود مجتمعهم السياسي الخاص بهم.

وتقوم أفكار هوبز على أساس أن الإنسان لم يكن اجتماعيا، و إنما كان أنانيا محبا لذاته، تحركه أطماعه وشهواته الخاصة، لا يعمل إلا من أجل السيطرة والتسلط على الآخرين، ونتيجة لهذه الشرور المتأصلة في نفوس البشر، اتسمت حياتهم الفطرية بالصراعات والحروب، كانت الغلبة فيها للأقوياء والهزيمة للضعفاء، ولم يتمتعوا بأية حقوق، إلا بقدر ما يملكون من قوة.

ومن أجل الخروج من هذه الحياة الفوضوية، فكر الأفراد في وسيلة تحفظ لهم وجودهم، وتدفع عنهم الخوف، وتحافظ على مصالحهم الأنانية، اهتدوا إلى الاتفاق على شخص يكون رئيسا عليهم، يوكلون إليه أمورهم، وتكون مهمته السهر على مصالحهم، والعمل على صيانة أرواحهم، والتوفيق بين مصالحهم المتعارضة.

وقد تصور هوبز مدفوعا بتأييده للملكية المطلقة، أن الحاكم لم يكن طرفـا في العقد، وأن إبرامه تم بين الأفراد بعضهم وبعض. أي أن التعاقد قد تم بيـن جميع أفراد الجماعة البشرية، باستثناء شخص واحد منها، هو الحاكم أو الملـك الذي ارتضوه رئيسا عليهم.

وما دام الحاكم أجنبيا عن العقد، وليس طرفا فيه، لم يلزم نفسه بشيء قِبَـل الأفراد، مقابل تنازلهم له طوعا أو اختيارا عن جميع حقوقهم.

وهكذا يخلص هوبز إلى أن سلطة الحاكم على الجماعة سلطة مطلقة مـن كل قيد، وأن الأفراد لا يملكون قِبَلَهُ أية حقوق، ومهما تعسف واستبد، فإن حالة الأفراد في ظل الجماعة أفضل بكثير من حالتهم في حياة الفطرة الأولى، وتبعا لذلك لا يجوز للأفراد أن يشككوا في مشروعية الأوامر التي يصدرها الحـاكم، وليس لهم أن يخالفوها، وعليهم إطاعتها فقط، و إلا عـدوا خـارجين علـى الميثاق، ناكثين بالعهد.

المطلب الثاني

جـون لـوك

عرض جون لوك الذي عاش في إنجلترا للفترة من 1632 – 1704 نظريـة في العقد الاجتماعي على نحو يخالف به سلفه هوبز، حيث لم يكن مثله مـن أنصار الملكية المطلقة و إنما كان ينادي بوجوب تقييد سلطة الملوك.

وإذا كان لوك يتفق مع هوبز في تأسيس المجتمع السياسي علـى أسـاس وجود عقد اجتماعي، انتقل به الأفراد من الحياة البدائية إلى حياة الجماعة، فإن لوك لا يرى حياة الفطرة فوضى وحرباً وشقاء، وإنما كانت حياة يظللها الحب والحرية والمساواة. فالإنسان عند لوك كان خَيِّراً بطبعه مشبعا بروح العدالـة، يعيش بسلام وتعاون مع غيره من الأفراد، تحكمه أصول القـانون الطبيعـي ونواميسه.

غير أن الأفراد ميالون لتحقيق الأفضل، فعملوا علـى إقامـة المجتمـع السياسي، لضمان تنظيم الحريات التي كانوا يتمتعون بها في حيـاة الفطـرة، ولمنع الاعتداءات المحتملة عليها، فسلكوا في سبيل ذلك طريق التعـاقد فيمـا بينهم، من أجل إقامة سلطة تحكمهم، وتعمل على تنظيم علاقاتهم، وتضمن نشر العدل بينهم.

والأفراد إذ يقيمون السلطة يختارون الحاكم، ويجعلونه طرفا في العقد، له حقوق وعليه التزامات، مقابل تنازلهم عن جزء من حقوقهم، هو ذلك القدر من الحقوق اللازم لإقامة السلطة، والمحافظة على حقوق الجميع.

وهكذا يصبح لزاما على طرفي العقد وجوب احترام بنوده، حيث يقع على الأفراد واجب طاعة الحاكم، ويقع على الحاكم واجب المحافظة على حقوق الأفراد التي لم يتنازلوا عنها، ويلتزم بإقامة العدل بينهم، و إذا ما حاد الحاكم عن الطريق، وخالف التزاماته، وجنح إلى الحكم المطلق، جاز فسخ العقد، وحق للأفراد مقاومته.

المطلب الثالث

جان جاك روسو

ارتبطت نظرية العقد الاجتماعي إلى حد كبير باسم الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو ، والذي عاش للفترة من عام 1712 إلى عام 1778، قضاها في وضع نظريات متكاملة، تتعلق بأصل المجتمع السياسي، وأساس السلطة، وسيادة الدولة، وفكرة القانون ... الخ.

يتفق روسو مع كل من هوبز ولوك في أن انتقال الأفراد من حياة الفطرة إلى حياة الجماعة قد تم بمقتضى عقد اجتماعي، لكنه يختلف عنهما في تصوره لحياة الفطرة الأولى، وأطراف العقد، ومضمونه، وآثاره.

لقد وصف روسو الإنسان على أنه خير بطبعه، يولد حرا فاضلا، تسود حياته الحرية والمساواة الطبيعية، وبالتالي كان سعيدا، رغيد العيش، هانئ البال. غير أن ظهور الملكية الخاصة، والتفاوت في الثروات، واختراع الآلات، سرعان ما أخل بالمساواة الطبيعية، وحول حياة الإنسان من سعادة إلى شقاء.

ومن هنا وجد الأفراد ألا سبيل أمامهم إلا إقامة الجماعة المنظمة، من أجل إنهاء الخلافات فيما بينهم، ومنع الاضطرابات في علاقاتهم، والانتقال إلى حياة أفضل، يحل فيها العدل والفضيلة، وتصان فيها الحقوق والحريات. وهكذا أقام الأفراد مجتمعهم السياسي بمقتضى عقد اجتماعي، على أساس توافق إراداتهم الحرة.

وقد تنكر روسو لفكرة القوة في إقامة المجتمع السياسي، وأكد على فكـــرة السيادة الشعبية، مبيناً بأن الالتزام الاجتماعي والخضوع للسلطة لا يقومـــان إلا على أساس الاتفاق الحر بين أفراد الجماعة. وحتى الأســـرة ــ وهـــي أقـــدم صورة للمجتمعات البشرية ــ لا يخضع أبناؤها لسلطة أبيهم بصورة دائمـــة، وإنما بصورة مؤقتة، وهي الفترة التي يكونون فيها بحاجة إليه، وما أن تـــزول هذه الحاجة، حتى تنحل تلك الرابطة الطبيعية، ويتحلل الأبنـــاء عـــن واجـــب الطاعة تجاه آبائهم، ويعفى الآباء من واجب الرعاية لهم. فإذا بقيت الرابطـــة الأسرية قائمة بعد زوال الحاجة، فلن يكون ذلك إلا نتيجة لاتفاق حر، ورغبـــة مشتركة، في الإبقاء على الأسرة، واستمرار الروابط فيها.

وإذا كان الاتفاق الحر هو أساس استمرار الأســـرة ودوام الرابطـــة بيـــن أبنائها، فإن هذا الاتفاق القائم على الإرادات الحرة، هو أساس وجود الجماعـــة السياسية، ورغبة أفرادها في العيش معاً.

وعلى خلاف "هوبز" الذي تصور أن العقد قد تم بين الأفراد فيما بينـــهم، و"لوك" الذي يجعل العقد بين الأفراد والحاكم، يرى روسو أن العقد قد تم بيـــن الأفراد أنفسهم، على أساس أن لهم صفتين: صفتهم كأفراد طبيعيين، مســـتقلين ومنعزلين كل منهم عن الآخر، وصفتهم كأعضـــاء متحديـــن فـــي الجماعـــة السياسية.

ويذهب "روسو" إلى أن الأفراد لم يتنازلوا عن جزء من حقوقـــهم فقـــط، وإنما تنازلوا عن جميع حقوقهم، ولكن ليس لمصلحة الحاكم، وإنما لمصلحـــة المجموع. أي لمصلحة الشخص الجماعي الذي أقاموه .

ومقابل الحقوق والحريات الطبيعية التي تنازل عنها الأفـــراد، يحصلـــون على حقوق وحريات مدنية، تقررها لهم الجماعـــة التـــي أقاموهـــا، وتتكفـــل بحمايتها، والحفاظ عليها.

وهكذا يظهر بوضوح أن نظرية العقد الاجتماعي عند روســـو ــ وعلـــى الرغم من التعارض فيها ــ هي نظرية ديمقراطية، تجعل الســـيادة للجماعـــة، هذه الجماعة التي تعبر عن نفسها في إرادة واحدة، هي الإرادة العامة.

المبحث الثالث

النظريات العلمية

توصف نظرية القوة، ونظرية التطور العائلي، والنظرية الماركسية، ونظرية التطور التاريخي، بالصفة العلمية، على أساس أنها جميعاً تخضع للتحقيق العلمي، بصرف النظر عن خطئها أو صوابها، وذلك على عكس النظريات التعاقدية التي بنيت على أساس افتراضي، لا يخضع للتحقيق العلمي.

وسنحاول بيان هذه النظريات كما يأتي :-

المطلب الأول

نظرية القوة

تقوم هذه النظرية على أساس أن الدولة تنظيم فرضته جماعة قوية على غيرها من الجماعات، نتيجة للصراعات المستمرة بينها، وانتصار إحداها، مما يحمل البقية على الخضوع لها، والامتثال لأوامرها. وبهذا فإن هذه النظرية ترد أصل الدولة إلى مجرد القوة المادية، والانتصار في ميدان الحرب.

والواقع أن التاريخ – وخاصة القديم – يمدنا بأمثلة كثيرة على انتصار مبدأ الغلبة والقوة، فيما يتعلق بإنشاء الدول. فقد كان الصراع مستمراً بين القدماء، ونتيجة لانتصار الأقوى، توحدت جماعات، ونشأت دول، فكانت الغلبة لعنصر القوة على عنصر الرضا.

ومع ذلك فإنه لا يمكن التسليم بهذه النظرية، لأنها لا تصلح لتفسير نشأة الدولة في جميع الأحوال، فثمة دول لم تكن القوة عاملاً حاسماً في قيامها، وإنما تضافرت عوامل أخرى في إنشائها. كذلك فإن القوة وحدها لا تضمن بقاء السلطة واستمرارها، وإنما يلزم رضاء المحكومين عنها، وامتثالهم لأوامرها طوعاً. وإلا انهارت السلطة بمجرد ضعف قوتها، أو أن تصبح لدى الخاضعين لها قوة تستطيع التغلب بها عليها. ثم إنه لا يعتبر مستساغاً منح السلطة الشرعية المطلوبة لمجرد أن أقلية انتصرت على أكثرية، وأخضعتها لها.

وقد حاول أنصار النظرية المحدثين إعطاء معنى جديد لها، بالقول بأن القوة ليست مجرد القوة المادية، وإنما تشتمل على كل ما يتميز به الحاكم من قوة نفوذه الأدبي، أو الاقتصادي، وحنكته السياسية، بحيث تتطور السلطة إلى سلطة تتمتع بموافقة المحكومين، ورضائهم بالخضوع لها، خضوعا قائما على الاقتناع بها، لا على الخوف منها.

المطلب الثاني

نظرية التطور العائلي

تنظر هذه النظرية إلى الأسرة على أنها الخلية الأولى في الدولة، يستمد الحاكم فيها سلطته من سلطة الأب باعتباره رب الأسرة، فالدولة كانت في أصلها أسرة، تطورت فكونت عشيرة، ثم نمت فأصبحت قبيلة، وبتطور القبيلة، أو باجتماع عدة قبائل، واستقرارها في مكان معين، نشأت المدن السياسية، ومن ثم الدولة. وعند أنصار هذه النظرية فإن سلطة رب الأسرة هي الأصل التاريخي لسلطة الحاكم في الدولة، حيث وجدت أولاً سلطة الأب على أسرته، ثم صار للعشيرة رئيسها – قد يكون رئيس الأسرة الأولى – وبعد ذلك أصبح للقبيلة رئيس من بين أعضائها، وهو الرئيس الأعلى لجميع العشائر. وهكذا تكون سلطة الدولة امتداداً لسلطة رب الأسرة [1].

ويدعم أنصار النظرية فكرتهم بما يوجد من تشابه بين الجماعة السياسية والأسرة، حيث يمكن تشبيه الروح العائلية التي تربط أفراد الأسرة الواحدة، بالروح القومية التي تجمع أفراد الدولة [2] كما – يذهبون – إلى أن من العسير على الجماعات القديمة إقامة الوحدة السياسية، دون الاعتقاد بتوافر رابطة الأصل المشترك بين الأفراد المكونين لها [3] .

لقد واجهت نظرية التطور العائلي الكثير من الانتقادات، ومع ذلك لا يزال البعض يؤيد ما جاء فيها، ويدافع عنها، ويرد على منتقديها.

---

(1) محمود البنا: الوسيط في النظم السياسية، ص 65.

(2) ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 143.

(3) طعيمة الجرف: نظرية الدولة، ص 42.

فقد قيل في نقد هذه النظرية أن الأسرة لم تكن الخلية الأولى، وإنما مـوت الجماعة البشرية بعصور من الحياة الهمجية، كانت المرأة فيها مشـاعا بيـن الرجال، وكان الولد لا يعرف إلا أمه. ومن ثم لـم تكـن هنـاك أسـرة، لأن الجماعة هي التي أوجدت الأسرة عن طريق التنظيم، وبالتـالي لا يعقـل أن تكون الأسرة هي الخلية الأولى للجماعة.

وهذا الاعتراض لا يهدم النظرية، لأنها لا تهتم بـالتطورات التاريخيـة السابقة على ظهور الأسرة، ولم تقل بأن قيام الدولة بدأ منذ بدء الخليقة، وإنمـا نشأت الدولة بعد أن تطورت الأسرة وأصبحت قبيلة أو عدة قبائل، استقرت في مكان معين، وإذا كان صحيحا أن سلطة الأم أسبق مـن سـلطة الأب، فإنـها وجـدت قبل أن تنشـأ الأسرة، ونقطة البدء عند أنصار هذه النظريـة هـي الأسرة [1].

كما انتقدت النظرية على أساس أن التاريخ لا يؤيدها على إطلاقـها، لأن دول الشرق القديمة – مثلا – لم تمر بنظام المدينة السياسـية الـذي عرفتـه اليونان القديمة. ثم إن الدول الحديثة لم تنشأ وفق التطور الذي حددته النظرية.

ويرد أنصار النظرية على ذلك، بأنهم يتحدثون عن الأعم الأغلـب مـن الحالات، ولا يضيرها وجود استثناءات تمليها ظروف خاصة، لأن النظرية – عندهم – صحيحة كقاعدة.

كما أخذ على النظرية اختلاف أهداف الدولة عن أهداف الأسـرة، حيـث تتفكك العائلة بعد بلوغ الأطفال سن الاستقلال، أما الدولة فباقية ودائمـة، ولا تستنفذ أغراضها بمجرد إشباع حاجات جيل معين [2].

ويرد البعض على هذا النقد بأن الرابطة بين أفراد الأسرة لا تنتهي بمجرد بلوغ أبنائها سن الاستقلال، وإنما تظل مستمرة استمرار حياتهم، بالإضافة إلى قيام الأبناء بتكوين أسر جديدة [3].

ثم قيل أخيرا، بأن السلطة في الدولة هي سلطة مجردة ودائمة، وبالتـالي فإن من الخطأ تشبيهها بسلطة رب الأسرة، والتي تتميز بكونها شـخصية. كما

(1) محمد ليله: المصدر السابق، ص 94.
(2) ثروت بدوي : النظم السياسية، المصدر السابق، ص 143.
(3) عبد الغني بسيوني : النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 67.

أن رب الأسرة لا يستطيع التخلي عن دوره، بينما يستطيع الحاكم التنازل عـن سلطاته [1] .

وقد رد مؤيدو النظرية على ذلك، بأن السلطة في الدولة كانت شـخصية أيضا، ولم يتم الفصل بينها وبين شخص الحاكم إلا في عهد قريب، وبذلك فإن وجه الشبه موجود بين السلطتين.

المطلب الثالث

نظرية التطور التاريخي أو الطبيعي

تَبَنَّى غالبية الفقهاء المعاصرين فكرة أن الدولة ظاهرة طبيعيـة لا يمكـن إرجاع نشأتها إلى عامل واحد، وإنما ساهمت عوامل مختلفة وعبر زمن طويل في تكوينها. وعلى هذا الأساس لا يمكن تكييف نشأة الدولة تكييفا قانونيا، لأنها وليدة ظروف طبيعية، وتطورات طويلة، دون إمكانية تحديـد تـاريخ معيـن لمولدها، أو عامل محدد لنشأتها.

وهكذا ترجع هذه النظرية تفسير نشأة الدولة إلـى تطـورات اجتماعيـة طويلة، وعوامل متعددة، تختلف أهميتها من دولة إلى أخرى، حسب اختـلاف الدول من حيث طبيعتها، وتاريخها، وظروفها الاجتماعية والاقتصادية.

وقد اتخذ أنصار هذه النظرية من الأسرة نقطة البداية عندهم، ولكنـهم لـم يجعلوا منها وحدها أساس نشأة الدولة، وإنما تدخلت عوامل أخرى متعددة كـان لها أثرها البارز في قيام الدولة، ومن أهم هذه العوامل الدين، وعنصـر القـوة المادية، وكذلك الجوانب الاقتصادية. كل هذه العوامل ساهمت مجتمعة في إنشاء الدولة، ساعدها نزوع الفرد الغريزي إلى العيش في جماعة، يتم بيـن أفرادهـا تبادل المنافع والخدمات.

---

(1) ثروت بدوي: النظم السياسية، المصدر السابق، ص 112.



الفصل الرابع

أنواع الدول

لقد اهتم فقهاء القانون الدولي بتقسيم الدول إلى دول كاملة السـيادة ودول ناقصة السيادة، على أساس مقدار ما تتمتع به كل منهما من سيادة على إقليمها من كمال أو نقصان.

غير أن فقهاء القانون الدستوري أخذوا بتقسيم آخر يقوم على أساس شكل الدولة، ويستند إلى وصف وتركيب السلطة فيها، وتقسيم الدول بالتالي إلى دول موحدة، ودول مركبة.

وسوف نعرض لدراسة ذلك في هذين المبحثين.

المبحث الأول

الدولة الموحدة

الدولة الموحدة هي تلك الدولة البسيطة في تركيبها الدستوري [1] ، حيث تباشر الحكم فيها سلطة واحدة، تخضع لدستور واحد، وقوانين واحدة، داخل إقليم موحد، كما هو الحال في العراق والأردن ومصر وفرنسا وبلجيكا واليونان.

خصائص الدولة الموحدة

تتميز الدولة الموحدة أو البسيطة بوحدة التنظيم السياسي فيها، والتي تتمثل بسلطات ثلاث: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، تضطلع بجميع وظائف الدولة، طبقا لقواعد الدستور الواحد.

وهكذا تتمثل خصائص الدولة الموحدة بما يأتي : -

- 1- تتسم الدولة الموحدة أو البسيطة بوحدة الدستور في الدولة، حيث لا يوجد فيها سوى دستور واحد يسري على جميع أجزائها .
- 2- وتتسم الدولة الموحدة بوحدة السلطة التشريعية أيضا حيث تتولى سن

(1) عبد الغني بسيوني : المصدر السابق، ص 87.

القوانين التي تخاطب جميع الأفراد القاطنين على إقليم الدولة بطريقة واحدة. غير أنه قد يحدث أن تخص الدولة إقليما من أقاليمها بتشريع خاص في موضوع محدد، ولظروف معينة - بيئية أو سكانية - فإن هذا لا ينفي عن القانون وحدته، وإنما يعتبر استثناء عن القاعدة العامة.

- 3- كما تتميز الدولة الموحدة بوجود سلطة تنفيذية واحدة، يخضع لها جميع القاطنين على إقليم الدولة، سواء أخذت بنظام المركزية الإدارية أو بنظام اللامركزية الإدارية.
- 4- كذلك تتسم الدولة الموحدة بوجود سلطة قضائية موحدة يلجأ إليها الأفراد للفصل في الخصومات التي تثور بينهم، أو بينهم وبين إحدى الجهات الإدارية [1].
- 5- ويعتبر إقليم الدولة الموحدة وحدة واحدة يخضع في جميع أجزائه للسلطات الحكومية، ولا يؤثر في هذا الوصف اتصال أو انفصال أجزائه عن بعضها، كما لا يؤثر فيه أيضا وجود بعض الفوارق المحلية أو الإقليمية.

المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة

لا يؤثر في شكل الدولة الموحدة عند ممارستها لوظيفتها الإدارية أن تأخذ بنظام المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية، طالما ظلت محتفظة بالوحدة في نظامها السياسي.

ويقصد بالمركزية الإدارية إخضاع جميع الهيئات الإدارية القائمة في إقليم الدولة للسلطة الرئاسية في العاصمة، بحيث تمارس هذه الأخيرة بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها الوظيفة الإدارية، دون أية اختصاصات مستقلة لوحدات إدارية محلية أو مرفقية.

---

(1) المقصود بوحدة القضاء هو أن تنشأ محاكم على اختلاف درجاتها في الدولة الموحدة، وتشرف عليها محكمة عليا واحدة، تطبق نفس القوانين على جميع الأفراد القاطنين على إقليم الدولة، ولا يقلل من وحدة القضاء في الدولة الموحدة الأخذ بنظام القضاء المزدوج، لأن الأمر في هذه الحالة يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين جهتي القضاء: المحاكم العادية: وتتولى الفصل في الخصومات التي تقوم بين الأفراد، أو بينهم وبين الدولة إذا لم تظهر بمظهر السلطة العامة، والمحاكم الإدارية: التي تتولى النظر في المنازعات الإدارية.

ويحقق نظام المركزية الإدارية بعض المزايا، يمكن تلخيصها في:

المحافظة على الوحدة الوطنية، وتوفير النفقات، والكفاءة، وسرعة الإنجاز.

لكنه لا يخلو من عيوب، تتلخص في:

التركيز الشديد للسلطة، وقصور الإدارة المركزية في حل المشاكل التي تواجه بعض أقاليم الدولة، لعدم إحاطتها بحقيقة هذه المشاكل.

أما اللامركزية الإدارية فتعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وبين الوحدات الإدارية المحلية أو المرفقية، بحيث تمارس هذه الأخيرة بعض الاختصاصات الإدارية، بقدر من الاستقلال، تحت رقابة ووصاية الإدارة المركزية.

وعلى ذلك يتبين بأن استقلال الوحدات الإدارية الإقليمية أو المرفقية لا يكون كاملاً، وإنما تمنح هذه الوحدات سلطة البت والتقرير في بعض الاختصاصات التي خولها القانون إياها، تحت رقابة السلطة المركزية، لأن هذه الرقابة تعتبر ركيزة أساسية في تعريف اللامركزية الإدارية، وفي تميزها عن اللامركزية السياسية (أي النظام الفيدرالي) .

وتتخذ اللامركزية الإدارية صورتين : -

- **الأولى: اللامركزية الإقليمية أو المحلية:** وتتحقق عندما يمنح المشرع جزءاً من إقليم الدولة الشخصية المعنوية، ويمكنه من الإشراف على الهيئات المحلية، تحت رقابة السلطة المركزية.
- **الثانية:** اللامركزية المرفقية أو المصلحية: وتتحقق عندما يمنح مرفق عام قومي أو محلي الشخصية المعنوية، ليباشر نشاطه على قدر من الاستقلال، تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

المبحث الثاني

دولة الاتحاد المركزي

الاتحاد المركزي هو مجموعة من الدول اتحدت واندمجت وأنشأت دولة واحدة، تستقل بممارسة جميع مظاهر السيادة الخارجية، وتشترك مع الولايات بممارسة السيادة الداخلية.

وعلى ذلك، لا توجد في الدولة الاتحادية إلا شخصية دولية واحدة، تتمتع بها دولة الاتحاد المنشأة وتمارس من خلالها جميع مظاهر السيادة الخارجية، أما دويلات الاتحاد فليس لها سيادة في المجال الخارجي، ولكنها تتمتع بقدر من السيادة في المجال الداخلي، تمارسها بالاشتراك مع دولة الاتحاد.

إن السند الذي ينظم الاتحاد المركزي هو الدستور، الذي يعطي الدولة سلطانا مباشرا على رعايا دويلات الاتحاد [1]، واختصاصات تكفل تنفيذ قراراتها بواسطة سلطاتها، دون حاجة إلى اللجوء لسلطات الدويلات.

على هذا النحو يختلف الاتحاد المركزي عن الاتحاد التعاهدي، حيث يتميز هذا الأخير باحتفاظ الدول المتحدة بشخصيتها الدولية، وسند تنظيم العلاقة بين هذه الدول هو معاهدة أو اتفاقية تتولى تنظيم شؤونها المشتركة، وتنسيق أهدافها ومصالحها. كما يختلف الاتحاد المركزي عن الاتحاد الفعلي في أن قيام هذا الأخير لا يترتب عليه مساس بالسيادة الداخلية للدول الأعضاء، وإن انصهرت فيه الشخصية الدولية لها.

ولإلقاء الضوء على الاتحاد المركزي ندرسه في المطالب الآتية: -

المطلب الأول

نشأة الاتحاد المركزي

ينشأ الاتحاد المركزي بإحدى وسيلتين:-

تتمثل **الأولى:** في اتحاد عدة دول مستقلة، وتشكيلها اتحادا خاصا بها، كما جرى في سويسرا حيث تحولت من نظام التحالف التعاهدي المبرم في عام

(1) سعد عصفور: المصدر السابق، ص 120.

1491 بين عدد من المقاطعات السويسرية، إلى دولة اتحادية صحيحة بعد صدور دستور 12 أيلول سنة 1848 [1] .وطبقا لهذا الدستور تكونت السلطة التشريعية ممثلة في الجمعية الاتحادية السويسرية من مجلسين هما : -

- **المجلس الوطني ويمثل الشعب.**
- **ومجلس الدول ويمثل المقاطعات، والسلطة التنفيذية ممثلة في المجلس الاتحادي، والمحكمة الاتحادية والتي تتولى السلطة القضائية العليا في الاتحاد.**

كما تحول الاتحاد التعاهدي بين الولايات الأمريكية الثلاث عشر إلى اتحاد مركزي، بعد وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787. وقد تم تشكيل السلطة التشريعية CONGRESS من مجلسين هما:ـ مجلس النواب، ومجلس الشيوخ، كما تشكلت الحكومة الاتحادية ممثلة برئيس الولايات المتحدة، كما باشرت المحكمة العليا اختصاصاتها على رأس القضاء الاتحادي.

أما **الوسيلة الثانية:** في نشأة الاتحاد المركزي: فتتمثل في تحول دولة موحدة إلى عدة دويلات متحدة اتحادا مركزيا، والمثال على ذلك تحول روسيا الموحدة إلى دولة اتحادية بعد استيلاء الشيوعيين على الحكم تحت اسم الاتحاد السوفيتي في سنة 1917، وكذلك الحال في ظل بعض اتحادات أمريكا اللاتينية، كالبرازيل والمكسيك والأرجنتين. ويحصل ذلك عندما تبدأ الفروق الإقليمية بين أجزاء الدولة الموحدة بالظهور، نتيجة لتكون هذه الدولة من جماعات غير متجانسة أصلاً، ومع ذلك لا تستقل عن بعضها، ولكن تتحول إلى الشكل الفيدرالي.

وبصرف النظر عن الوسيلة التي ينشأ بها الاتحاد المركزي، فإن قيامه يهدف إلى التوفيق بين اعتبارين أساسيين، وهما رغبة أعضائه بالاتحاد، والرغبة في المحافظة على قدر من الاستقلال.

---

(1) انظر مؤلفنا: في النظم السياسية، ص 185.

المطلب الثاني

مظاهر الاتحاد المركزي

أولا: في المجال الخارجي:-

يترتب على الاتحاد المركزي فناء الشخصية الثانوية الدولية لكل الـــدول الداخلة فيه، وظهور شخصية دولية واحدة، هي الشخصية الدولية التي تتمتـــع بها دولة الاتحاد، والتي يحق لها وحدها الدخول في علاقات دولية مع غيرهـــا من الدول، وإبرام المعاهدات، وتبادل التمثيل الدبلوماسي، وحق تقرير الحـــرب والسلام، والتمتع بعضوية المنظمات الدولية، وذلك لأن الدولة المتحدة اتحـــادا مركزيا هي وحدها القادرة على التعامل مع العالم الخارجي، فهي المخاطبـــة بقواعد القانون الدولي، وهي وحدها التي تتحمـــل المســـؤولية الدوليـــة، أمـــا الدويلات المنضوية تحت لواء الاتحاد فلا تتمتع بالشخصية الدولية، وبالتـــالي فليس لها حق التعامل مع الدول الأجنبية.

ويترتب على ثبوت الشخصية الدولية لدولة الاتحاد المركزي دون غيرهـا تمتع جميع المواطنين في الدويلات الأعضاء بجنسية مشتركة، هي جنسية دولة الاتحاد، فهؤلاء الرعايا يتمتعون جميعا بجنسية واحدة هـــي جنســـية الدولـــة المركزية ذات السيادة.

أما الرابطة التي تربط الفرد بالولاية التي ينتمي إليها، فهي رابطة رعوية، لا ترتقي إلى درجة الجنسية، لأن الولاية لا تتمتع بالسيادة الشخصية الدولية.

ويترتب على تمتع الدولة الاتحادية بالشخصية الدولية أيضا، النظر إلـــى إقليم الاتحاد باعتباره وحدة واحدة، يشمل جميع أقاليم الولايات.

ثانيا : في المجال الداخلي:-

أن تتمتع دولة الاتحاد بالشخصية الدولية وحدها، دون أن يكون لدويـــلات الاتحاد مثل هذه الشخصية، أفقد هذه الأخيرة حق مباشرة السيادة الخارجيـــة. ولكن هذه الدويلات لا تفقد جميع مظاهر السيادة الداخلية، وإنما تتمتع بممارسة بعضها، ويمارس بعضها الآخر دولة الاتحاد المركزي علـــى جميـــع أجـــزاء الاتحاد. حيث يلاحظ أن الدستور الاتحادي ملزم لجميع سكان الولايات، كمـــا يقع على هؤلاء السكان الالتزام بالقوانين الاتحادية، وبما يصدر عن الســـلطة التنفيذية الاتحادية من لوائح وقرارات، وكذلك الالتزام بالأحكام الصادرة عـــن

القضاء الاتحادي. إضافة إلى احتفاظ كل ولاية بدستور خاص بها، وسلطة تشريعية وأخرى تنفيذية وقضائية تمارس اختصاصاتها في نطاق حدود الولاية.

وهكذا تشترك كل من الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء فيها في مباشرة السيادة الداخلية. هذا الازدواج يقابله ازدواج وتعدد في السلطات العامة التي تباشر بواسطتها كل من الدولة الاتحادية والولايات مظاهر هذه السيادة التي تخص كلا منها.

المطلب الثالث

ازدواج السلطات العامة في دولة الاتحاد المركزي

يترتب على قيام دولة الاتحاد المركزي ازدواج في السلطات العامة، حيث تظهر السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، على النطاق الاتحادي، كما تظهر مثيلاتها في كل ولاية من ولايات الاتحاد.

وسندرس ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول

السلطة التشريعية

يظهر ازدواج السلطة التشريعية في وجود هيئة نيابية تمثل دولة الاتحاد بأكملها، تختص بسن القوانين في المسائل الهامة، والتي تطبق على جميع الولايات، إلى جانب هيئات نيابية في كل ولاية من ولايات الاتحاد، تنحصر مهمتها في التشريع في حدود المسائل المحلية الخاصة بالولاية.

وكقاعدة عامة، تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين:

– **الأول هو المجلس الشعبي**: والذي يقوم على أساس تمثيل جميع أفراد الشعب في جميع الولايات، أي أنه يمثل شعب الدولة بأكمله. ويتم انتخاب النواب على أساس تمثيل كل واحد منهم لعدد من المواطنين. ويترتب على ذلك اختلاف عدد الأعضاء الذين ترسلهم كل ولاية نظرا إلى عدد السكان في كل منها، وعدد الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب، وبهذا تبعث الولايات ذات

الكثافة السكانية العالية عدداً من النواب أكبر من عدد الذين سترسلهم الولايات الصغيرة. وهكذا يحقق هذا المجلس المساواة الديمقراطية بين عدد الأفراد ونوابهم، ولكنه قد يؤدي إلى وقوع الولايات الصغيرة تحت ضغط الولايات الكبيرة. أما طريقة انتخاب أعضاء هذا المجلس فتتم بواسطة الاقتراع العام.

– **أما المجلس الثاني فهو مجلس الولايات**: ويتشكل كقاعدة عامة من عدد متساو من النواب عن كل ولاية، بصرف النظر عن مساحة كل منها أو عدد سكانها، وذلك لحفظ التوازن بين مصالح الاتحاد ومصالح الولايات، والتأكيد على نزعة الخصوصية التي تمتع بها داخل دولة الاتحاد.

وبهذا يكون تمثيل الولايات في هذا المجلس على قدم المساواة، بحيث ترسل كل منها نفس العدد من النواب، مثل الاتحاد السويسري والولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك والبرازيل واستراليا وغيرها.

وإذا كانت القاعدة العامة هي تمثيل الولايات على قدم المساواة في مجلس الولايات، فإن عددا من الدول الاتحادية لم تأخذ به، كألمانيا والهند وكندا. ففي ألمانيا — على سبيل المثال — يمثل كل ولاية ثلاثة نواب على الأقل، يصبحون أربعة في الولايات التي يزيد عدد سكانها عن مليونين، ثم يزادون إلى خمسة عند زيادة عدد سكان الولاية عن ستة ملايين نسمة. ومع ذلك فإن ألمانيا لم تخرج عن مبدأ المساواة من حيث النتيجة، لأن ممثلي كل ولاية وأيا كان عددهم لا يتمتعون إلا بصوت واحد عند اتخاذ القرارات، أما فيما يتعلق بكيفية انتخاب مجلس الولايات فإن الدول الاتحادية لا تجري على شاكلة واحدة، حيث يقوم انتخاب ممثلي الولايات في بعضها على أساس الاقتراع العام المباشر كالولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، والأرجنتين، بينما يقوم برلمان كل ولاية باختيار ممثليها في البعض الآخر كما هو الحال في الهند وفنزويلا [1].

ويختص البرلمان الاتحادي بالتشريع في المسائل التي تهم الاتحاد بأكمله، كشؤون العلاقات الخارجية، والدفاع والجيش، والجنسية، والنقد، والجمارك، والهجرة،والمواصلات، وغيرها من المسائل الهامة.

وجدير بالملاحظة أن البرلمان الاتحادي إما أن يتولى تنظيم الأمور التي تدخل في اختصاصه تنظيما كاملا، أو أن تنحصر مهمته في وضع المبادئ

(1) هناك دول اتحادية تأخذ بطرق غير التي ذكرناها في انتخاب أعضاء مجلس الولايات، ففي ألمانيا تتولى حكومات الولايات تعيين ممثليها، وفي كندا تقوم الحكومة الاتحادية بتعيين أعضاء مجلس الشيوخ لمدي الحياة .

أما بخصوص سلطات المجلسين، فإن القاعدة هي المساواة بينهما في السلطة التشريعية، بحيث يلزم موافقة كل من المجلسين على مشروعات القوانين الاتحادية حتى تتحول إلى مشروعات نافذة، وتسمى الأنظمة التي تساوى بين المجلسين في القوة في المسائل التشريعية، بالثنائية المتساوية، ومن أمثلتها الأنظمة المعمول بها في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، وإيطاليا، وبلجيكا، وكندا، والأرجنتين، وغيرها.

ومع وجود هذه الثنائية المتساوية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية حصل المجلس الأعلى فيها على بعض التفوق في عدد من الاختصاصات التنفيذية غير التشريعية، حيث يمارس مجلس الشيوخ سلطة التصديق على بعض أعمال رئيس الجمهورية، كعقد المعاهدات الدولية، وتعيين كبار الموظفين.

وإذا كانت القاعدة العامة هي المساواة بين المجلسين في الاختصاصات، نجد أن بعض الدساتير الاتحادية خرجت عليها، وأعطت المجلس الشعبي سلطات أوسع، مما صار يعرف بالثنائية غير المتساوية، كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية [1] .

وكما سبق ذكره، فإن لكل ولاية منضوية تحت لواء الاتحاد المركزي سلطة تشريعية خاصة بها، تنشأ عن طريق قيام شعب الولاية باختيار أعضائها بواسطة الانتخاب العام المباشر. يتولى برلمان الولاية سن القوانين الخاصة بها، لتنظيم الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، في الحدود الدستورية التي رسمها كل من الدستور الاتحادي ودستور الولاية، مع مراعاة عدم تعارض هذه القوانين مع مثيلاتها التي يقوم البرلمان الاتحادي بوضعها.

الفرع الثاني

السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في الدولة الاتحادية من سلطة تنفيذية اتحادية تمثل الاتحاد بأكمله، إلى جانب أجهزة تنفيذية في كل ولاية من الولايات المنضوية تحت لواء الاتحاد.

---

(1) انظر مؤلفنا: في النظم السياسية، مصدر سابق، ص 55 - 56 .

وتتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الدولة وحكومة الاتحاد، ونظراً لأن معظم الدول الاتحادية هي نظم جمهورية، فإن شعوبها هي التي تقوم باختيار رئيس الدولة الاتحادية عن طريق الانتخاب.

وجدير بالملاحظة أن انتخاب رئيس الاتحاد يختلف من دولة اتحادية إلى أخرى، حيث تأخذ بعضها بطريقة الانتخاب المباشر، كما هو الحال في كل من المكسيك والبرازيل، وتأخذ أخرى بأسلوب الانتخاب غير المباشر كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تنحصر مهمة الشعب في اختيار مندوبين عنهم، يتولون اختيار الرئيس. ويتم انتخاب الرئيس الاتحادي في مجموعة ثالثة من الدول بواسطة هيئاتها التشريعية، ففي سويسرا مثلاً، حيث يتكون المجلس الاتحادي من سبعة أعضاء تتولى الجمعية التشريعية الاتحادية انتخابهم، أما في ألمانيا حيث تتكون السلطة التنفيذية من الرئيس الاتحادي والحكومة الاتحادية، فإن انتخاب الرئيس يتم بواسطة مؤتمر يتألف من أعضاء الهيئة التشريعية الاتحادية وعدداً مماثلاً من أعضاء تختارهم المجالس التشريعية للولايات، أما الحكومة الاتحادية فإنها تتألف وفق أسس النظام البرلماني، وتتولى السلطة التنفيذية الفعلية.

وتختص السلطة التنفيذية الاتحادية بتنفيذ القوانين الاتحادية في جميع أنحاء الدولة، وتقوم بإصدار القرارات التي تتعلق بالمصالح القومية، والتي تكون نافذة في جميع الولايات. ولا تسلك الحكومات الاتحادية في إدارتها لوظائفها مسلكاً واحداً، وإنما تختلف وسائلها من دولة إلى أخرى، حيث تتبع بعضها طريقة الإدارة المباشرة، بينما تلجأ أخرى إلي طريقة الإدارة غير المباشرة، وتفضل ثالثة طريقة الإدارة المختلطة.

وسنحاول توضيح هذه الطرق الثلاث بصورة موجزة:-

أولا: طريقة الإدارة المباشرة:-

ومؤدي هذه الطريقة أن يتم تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية بواسطة إدارات خاصة تنشئها الحكومة الاتحادية داخل الولايات، تكون تابعة للحكومة المركزية، ومستقلة عن الولايات.

وتأخذ حكومة الولايات المتحدة بهذه الطريقة، حيث تعتمد على موظفين تابعين لها، ولا شأن لحكومات الولايات بهم، مهمتهم تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية.

وينتقد البعض هذه الطريقة على أساس أنها تؤدي إلى تعقيد في العمل الاداري، وما قد تثيره من حساسيات بين الولايات والإدارات الاتحادية [1] مما قد يفضي إلى تعطيل تنفيذ القوانين والقرارات، فضلا عن الأعباء المالية التي تتحملها ميزانية الاتحاد.

ثانيا : طريقة الإدارة غير المباشرة :

ومؤدي هذه الطريقة أن تعهد حكومة الاتحاد إلى الولايات نفسها بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية، بواسطة الإدارات الخاصة بهذه الولايات، ويقتصر دور الحكومة الاتحادية على ممارسة نوع من الرقابة الإدارية، حتى تتأكد من سلامة تنفيذ أوامرها .

وميزة هذه الطريقة هي توفير الأموال العامة،وتفادي ما تثيره الطريقة السابقة من تعقيدات إدارية. وعيب هذه الطريقة ما قد يؤدي إليه الإهمال من جانب الولايات في تعطيل تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية. وقد أخذت ألمانيا الاتحادية بهذه الطريقة.

ثالثا : طريقة الإدارة المختلطة :

تجمع هذه الطريقة بين الطريقتين السابقتين، حيث يتم توزيع مهمة تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية بين موظفين تابعين لحكومة الاتحاد، وبين الإدارات الخاصة بالولايات. وهكذا تحاول هذه الطريقة تفادي النقد الموجه إلى الطريقتين السابقتين، وتعمل على الاستفادة من مزايا كل منهما. وقد أخذت سويسرا بها.

إضافة إلى ما ذكرناه عن السلطة التنفيذية الاتحادية، فإنه يوجد في كل ولاية من الولايات الداخلة في الاتحاد جهازها التنفيذي الخاص بها، يتم انتخابه من قبل أهالي الولاية مباشرة كما هو الحال في الولايات المتحدة، أو عن طريق الهيئة التشريعية في الولاية كما هو الحال في كل من سويسرا وألمانيا. ومهمة حكومة الولاية هى تنفيذ القوانين الصادرة عن سلطة الولاية التشريعية، وإصدار القرارات اللازمة لتسيير الشؤون الإدارية في نطاق الولاية.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتم انتخاب حكام الولايات بصورة مباشرة من قبل سكان الولاية، ويتولون تسيير دفة الأمور، وإعداد ميزانية الولاية .

---

(1) عبد الغني بسيوني: المصدر السابق، ص 112.

أما في ســويســرا فإن الأجهزة التنفيذية في الكانتونات ، وتسمى مجلــس الدولة في بعض الكانتونات ومجلس الحكومـــة في كانتونـــات أخـــرى، فيتـــم انتخابها مـــن قبل المجالـــس التشريعية فـــي الكانتونـــات ، ويـــتراوح عـــدد أعضائها بين 5 – 11 عضواً، وتتولى مهمة تنفيذ القوانيـــن الصـــادرة عـــن المجالس التشريعية في الكانتونات. وفي ألمانيا الاتحادية فإن لكل مقاطعة مـــن مقاطعاتها حكومة محلية، يرأسها وزير أو رئيس يتم انتخابه من قبل المجلـــس التشريعي في مقاطعته، ثم يقوم بعد ذلك باختيار وزرائه، لكي يقـــوم وإيـــاهم بجميع المهام التنفيذية داخل المقاطعة.

الفرع الثالث

السلطة القضائية

أنشأت الدول الاتحادية أجهزة قضائية اتحادية، ممثلة في محكمة أو محاكم اتحادية، تختص بالمسائل التي تهم الدولة بأسرها، كاختصاصها بالفصل فـــي الخصومات التي تنشأ بين الحكومـــة الاتحاديـــة وحكومـــات الولايـــات، أو بالمنازعات التي تثور بين ولاية وأخرى، أو بين الأفراد التـــابعين لولايـــات مختلفة. وفي بعض الأحيان تقوم المحكمة الاتحادية بدور اســـتئنافي بالنســـبة لأحكام المحاكم العليا في الولايات.

وتختلف طريقة تكوين المحكمة الاتحادية من دولة إلـــى أخـــرى. ففـــي الولايات المتحدة الأمريكية يقـــوم رئيس الدولة – بعد أخـــذ موافقـــة مجلـــس الشيوخ – بتعيين أعضاء المحكمة الفدرالية العليا، وعددهم تســـعة أعضـــاء، لمدى الحياة.

أما في سويسرا فتقوم الجمعية الفدرالية في جلسة مشتركة للمجلس الوطني ومجلس الدولة باختيار قضاة المحكمة الفدرالية العليا، وعددهم بيـــن 26 – 28 عضواً .

وتتكون المحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا من 16 عضواً، يأتي ســـتة منهم من المحاكم الفدرالية العليا، وينتخب العشرة الآخرون من قبـــل مجلـــس النواب والمجلس الفدرالي مناصفة. ومدة العضوية في المحكمة هـــي ثمـــاني سنوات، ويتم تغيير نصف الأعضاء كل أربع سنوات .

وجدير بالملاحظة أن القضاء يعتبر من الشؤون المحلية التي تختص بها كل ولاية على حدة. وعلى هذا الأساس يكون لكل ولاية من ولايات الدول الاتحادية قضاؤها الخاص بها، ومحاكمها على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتقوم على رأسها محكمة، هي المحكمة العليا، ولا يخرج من اختصاصها – كقاعدة عامة – إلا تلك المنازعات التي تعتبر من المسائل الاتحادية.

المطلب الرابع

كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات

لعل من أهم سمات الدول الاتحادية، تعدد السلطات العامة فيها، فمن سلطات عامة تابعة للدولة المركزية إلى سلطات أخرى تابعة للولايات، وهذا ما يثير مشكلة كيفية توزيع الاختصاصات بين هذه السلطات المتعددة.

وفي هذا المجال يكون للعوامل السياسية والعملية الخاصة بطريقة نشأة الدولة الاتحادية تأثير واضح في مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات، حيث يعمد واضعو دستور الدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة انضمام دول مستقلة إلى بعضها إلى تضييق اختصاصات الحكومة الاتحادية، وذلك لأن الدول التي ارتضت الانضواء تحت لواء الاتحاد تحوص دائماً على الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الاستقلال، ولا تتنازل إلا عن القدر اللازم والضروري لإقامة الاتحاد.

أما في الدول الاتحادية التي نشأت نتيجة لتفكك دولة موحدة أو بسيطة يكون الاتجاه فيها نحو منح الحكومة الاتحادية الجانب الأكبر من الاختصاصات، ويجعل من اختصاصات حكومات الولايات اختصاصات محدودة، استناداً إلى أن كل السلطات كانت بين يدي الحكومة المركزية قبل تحولها إلى اتحاد مركزي .

وعلى أية حال فإن طرق توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات هي أحد ثلاث طرق:

˂ الطريقة الأولى :

بمقتضى هذه الطريقة يحدد الدستور الاتحادي اختصاصـــات كـل مـن الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات على سبيل الحصر.

وتحديد الاختصاصات على هذه الصورة تحديد معيب، لأنه مـــهما كــان تحديداً مفصلاً فلا يستطيع أن يحيط بجميع المسائل، إضافة إلى ما قد يســتجد من مسائل نتيجة لتطور الزمن وتغير الظروف، مما يجعلــها لا تدخـل فــي اختصاصات الحكومة الاتحادية أو اختصاصات حكومات الولايات.

˂ الطريقة الثانية :

يحدد الدستور الاتحادي وفق هذه الطريقة المســـائل التـــي تدخــل فــي اختصاص سلطات حكومات الولايات على سبيل الحصر، ويترك ما عداها من مسائل لكي تدخل في اختصاص الحكومة الاتحادية .أي أن تكون المسائل التي لم يرد النص عليها في الدستور من اختصاص حكومة الاتحاد.

ومعنى ذلك أن يكون اختصاص السلطات المركزية اختصاصاً عاماً، بينما يكون اختصاص الولايات اختصاصاً استثنائياً ومحدوداً.

وهذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات يؤدي إلى تقوية مركز الحكومـــة الاتحادية في مواجهة الاختصاصات التي تتمتع بها حكومات الولايات، مما قـد يفقد هذه الأخيرة نزوعها في الإبقاء على كيانها الذاتي، واحتفاظها بقدر مـــن الاستقلال في إدارة وتوجيه شؤونها الداخلية.

ولعل سبب اتباع هذه الطريقة يعود إلى أسباب سياســية مؤداهــا نشــوء الاتحاد نتيجة لتفكك دول كانت في الأصل موحدة، أو كانت مستعمرات تابعــة لسلطة واحدة هي سلطة الدولة المستعمرة. ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة، دستور كندا و دستور الهند و دستور فنزويلا.

˂ الطريقة الثالثة:

يحدد الدستور وفق هذه الطريقة المسائل التـــي تدخــل فـــي اختصـــاص الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر، ويترك ما عداها لتدخل في اختصـــاص حكومات الولايات.

ويترتب على ذلك أن يكون اختصاص حكومات الولايات هـــو الأصـــل، بينما يكون اختصاص الحكومة المركزية هو الاستثناء.وبذلك يثبت لســـلطات

الولايات الاختصاص بجميع المسائل التي لم يجعلها الدستور الاتحادي صراحة ضمن اختصاص السلطات المركزية، إضافة إلى المسائل التي تستجد بعد قيام الاتحاد نتيجة لتطور الزمن وتغير الظروف.

وهذه الطريقة هي التي شاعت في غالبية الدول الاتحادية التقليدية في شأن تحديد الاختصاصات،فأخذت بها الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وسويسرا.

وهنا لابد من ملاحظة أن أسلوب نشأة الاتحاد في هذه الدول كان له الأثر الحاسم في الأخذ بهذه الطريقة، لأن هذه الدول كانت قبل قيام الاتحاد المركزي ترتبط برباط الاتحاد التعاهدي، ثم أرادت جعل اتحادها أكثر قوة وتماسكاً، فحولت اتحادها التعاهدي إلي اتحاد مركزي.

هذه هي الطرق التقليدية التي اتبعتها الدول الاتحادية في توزيع الاختصاصات بين الحكومات المركزية وحكومات الولايات، وإن كانت بعض الدساتير الاتحادية قد جعلت الاختصاص في بعض المسائل والموضوعات مشتركاً بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات. فينص الدستور مثلاً على أن تقوم الحكومة المركزية بوضع الأسس العامة التي تحكم هذه المسائل، ويترك تنظيم التفاصيل بشأنها لسلطات الولايات.

وفي جميع الأحوال ــ وأياً كانت الطريقة التي تأخذ بها الدول في شأن كيفية توزيع الاختصاصات ــ فإنه يلاحظ أن المسائل الرئيسية التي تهم الاتحاد تدخل في اختصاص السلطات المركزية، كمسائل الحرب والسلام، والعلاقات مع الدول الأجنبية، وتنظيم الجيش وإدارته، وشؤون الجنسية والتجنس والهجرة، إضافة لتنظيم الشؤون المالية وإصدار الأوراق النقدية وحمايتها ... الخ .

المطلب الخامس

تقدير نظام الاتحاد المركزي

ينظر بعض الفقه إلى نظام الاتحاد المركزي على أنه نظام مؤقت ومرحلي، ينتهي بتحوله إلى نظام الدولة البسيطة، أو إلى انفراط عقده وتحول الولايات إلى دول مستقلة.

غير أن غالبية الفقه ترى في هذا النظام نظام استقرار ودوام، بفضل مزاياه العديدة، والتي نذكر أهمها و كالآتي :

- 1- يساعد نظام الاتحاد المركزي على تكوين دول قوية كبيرة، تستطيع المحافظة على استقلالها، وتتمكن من الدفاع عن كيانها. خاصة وأن عالم اليوم يتجه نحو إقامة الكيانات الكبرى، ذات المساحات الشاسعة والأعداد الكبيرة من السكان، لأن الدول الصغيرة لم تعد قادرة عل مواجهة المنازعات الدولية المتعددة، والأطماع الخارجية المتنامية، والمحافظة على استقلالها وسيادتها في عالم تتحكم به الدول الكبرى، كذلك فإن علاج المسائل الاقتصادية المعقدة لم يعد ممكنا في الوحدات الصغيرة، وإنما يتطلب استعداداً كبيراً من حيث توفير الموارد اللازمه، والأسواق الواسعة.
- 2- يعمل نظام الاتحاد المركزي على التوفيق بين رغبة الولايات في الحفاظ على استقلالها الذاتي، وإدارة شؤونها الداخلية، بواسطة سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بها، وبين رغبتها في الدخول مع بعضها وإقامة اتحاد قوي، تتولاه سلطات عامة، تزاول الاختصاصات ذات الطبيعة القومية.
- 3- يفسح نظام الاتحاد المركزي المجال لتجربة أنظمة دستورية مختلفة في الولايات المتعددة المكونة له، فإذا ما ثبت صلاحية نظام منها أمكن للولايات الأخرى الأخذ به.
- 4- يحقق نظام الاتحاد المركزي خبرة واسعة في الشؤون الدستورية، نظراً لتعدد السلطات العامة في المجال الاتحادي، وفي كل ولاية منضوية تحت لوائه.

وعلى الرغم من هذه المزايا فإن نظام الاتحاد المركزي لا يخلو من العيوب، حيث يمكن تسجيل المآخذ الآتية عليه: -

- 1- يتميز الاتحاد المركزي بتعقيد تكوينه، وكثرة الهيئات التي تتولى الحكم فيه، مما يستلزم توفير موارد مالية كبيرة، لمواجهة نفقاته الباهظة. وهذا ما يؤدي إلى فرض ضرائب متنوعة ، تثقل كاهل المواطنين.
- 2- كثيراً ما يؤدي تداخل وتشابك الاختصاصات بين السلطات المركزية وسلطات الولايات إلى إثارة النزاعات داخل الدولة الاتحادية.

الفصل الخامس

حدود سلطة الدولة

يؤكد تاريخ النظم السياسية القديمة على قاعدة مشتركة هي أن سلطة الدولة كانت مطلقة، وأن القانون فيها كان يختلط بإرادة الحاكم ومشيئته، دون أن تخضع هذه الإرادة لقيود أو حدود معلومة.

فلم تعرف هذه النظم فكرة إخضاع الحاكم لقواعد تسمو عليه أو وضع القيود على سلطاته، حيث كانت السلطة تختلط بشخصه، يزاول من خلالها اختصاصات غير محدودة، وبالتالي حرم المحكومون من جميع حقوقهم في مواجهته .

إلى أن جاء الإسلام فأقام أول دولة قانونية في تاريخ البشرية، يخضع فيها الحاكم للقانون شأنه شأن المحكومين، ويمارس سلطاته وفقا لقواعد عليا لا يستطيع الخروج عليها.

لقد كان الخليفة – الحاكم – مقيداً بأحكام القرآن والسنة، واختصاصاته محدودة بما للأفراد من حقوق وحريات نظمتها الشريعة السمحة، وأحاطتها بضمانات تكفل حمايتها، في مواجهة اعتداء الحكام والمحكومين على السواء.

على أن الفكرة التي نبتت عن الدولة والقانون لم تعمر طويلاً، إذ انهارت بعد عهد الخلفاء الراشدين، حيث عمل حكام بني أمية على توسيع اختصاصاتهم، واتجهوا نحو الحكم الاستبدادي المطلق، الذي أهدرت فيه الحقوق والحريات، وتلاشت معه القيود التي كان يفرضها الإسلام على سلطات الحاكم.

ومع بداية عصر النهضة ظهرت الأفكار التي تدعو إلى الحد من سلطات الحاكم، وإلى ضرورة إخضاعه إلى قواعد عليا تقيده.

وفي القرنين السابع عشر والثامن عشر لاقت هذه الأفكار انتشاراً واسعاً في أوساط الفقهاء والشعوب على السواء، وظهرت المناداة بإقامة أنظمة حرة، يخضع فيها الحكام للقانون، وينعم فيها الأفراد بحقوق وحريات لا تستطيع السلطة أن تعتدي عليها.

وفي أعقاب ثورات كبرى في إنجلترا وأمريكا وفرنسا استطاعت الشعوب انتزاع السلطة من الحكام، وإقامة أنظمة حكم ديمقراطية، تكون السيادة فيها للجماعة لا للحاكم، والاعتراف بحقوق الأفراد وحرياتهم، واعتبار هذه الحقوق حقوقا عليا مقدسة، تكفلها الدولة وتعمل على صيانتها، وليس بمقدور الحاكم المساس بها.

ومن أجل توفير الضمانات الكافية لهذه الحقوق نودي بتوزيع السلطات، حتى تكون كل سلطة منها رقيبة على السلطات الأخرى، وتمنعها من الخروج على اختصاصاتها.

كما تم تنظيم رقابة قضائية على أعمال الهيئات العامة، وصار الحاكم يخضع للقانون شأنه شأن المحكومين.

وهكذا أصبح من المسلمات في العصر الحديث أن تخضع الدولة بجميع هيئاتها الحاكمة لقواعد تقيدها وتسمو عليها، وصار الاعتراف بحقوق الأفراد وحرياتهم، وحمايتها واحترامها، مظهراً من مظاهر المدنية الحديثة.

ولكي تسمى الدولة بأنها دولة قانونية لابد أن تخضع جميع هيئاتها الحاكمة، وكل أوجه نشاطها في التشريع والتنفيذ والقضاء، للقواعد القانونية، شأنها في ذلك شأن المحكومين.

ولا يُرادُ بالقانون الذي تخضع له الدولة القانون بمعناه الضيق الصادر من السلطة التشريعية فحسب، وإنما يراد بالقانون مفهومه العام الواسع الذي يشمل جميع قواعد القانون الوضعي القائم في الدولة، أي أنه يشمل كل قاعدة مجردة أياً كان مصدرها، سواء كانت قاعدة دستورية، أو من التشريعات العادية التي يضعها البرلمان، أو من القرارات التنظيمية التي تصدرها الجهات الإدارية المختصة.

ولدراسة هذا الموضوع نعرض للنظريات التي قيلت في شأن تبرير خضوع الدولة للقانون، ثم لبيان عناصر الدولة القانونية، وتبيان الضمانات الكفيلة بقيامها، في المباحث الثلاثة الآتية : -

المبحث الأول

النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون [1]

يتداول شراح القانون أربع نظريات أساسية في شأن تفسير خضوع الدولة للقانون، نتعرف عليها على النحو الآتي : -

المطلب الأول

نظرية القانون الطبيعي

تقوم هذه النظرية على أساس خضوع الدولة لقواعد سابقة على وجودهـا، تعلو على الدولة وتسمو على إرادتها، قواعد عليا تتميز بالعدالة المطلقة، وهذه القواعد أبدية وصالحة للتطبيق في كل زمان ومكان، تسمى قواعـد القـانون الطبيعي.

ويشتمل القانون الطبيعي على مجموعة من القواعد التي يتم التوصل إليها عن طريق العقل البشري والمنطق السليم، هذه القواعد تقيد سـلطان الدولـة، وتسمو عليه. أي أن الدولة لا تتصرف بإرادتها المطلقة عند أدائها لأعمالـها، وإنما تخضع لقواعد القانون الطبيعي.

وقد قوبلت هذه النظرية بانتقادات شديدة في أوساط الفقه، استناداً إلـى أن قواعد القانون الطبيعي لا تعتبر قيداً قانونياً على إرادة الدولة، وإنما هي مجرد قيود سياسية وتوجيهات أدبية، قد تلتزم بها الدولة وقد لا تلتزم، لأن القاعدة لا تكون قانونية إلا إذا تقرر لها جزاء مادي يضمن تنفيذها، والدولة هي وحدهـا التي تملك فرض مثل هذا الجزاء.

كما انتقدت النظرية استناداً إلى ما اتسمت به من غموض وإبهام وصعوبة في التحديد، حيث يتعذر التعرف على قواعد القانون الطبيعي، التي يوحي بـها العقـل، وتقتضيها العدالة المطلقـة، الأمر الذي يجعل سلطان الدولة مطلقاً لا

(1) لمزيد من التفاصيل حول النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون، انظـر: محمـد ليلة: المصدر السابق، ص 235 وما بعدها، ثروت بدوي: المصدر السابق، ص 158 ومـا بعدها، محمود البنا: المصدر السابق، ص 104 وما بعدها،عبد الغني بسيوني: المصـدر السابق، ص 158 وما بعدها، إبراهيم شيحا : المصدر السابق، ص 96 وما بعدها.

مقيداً، لأن هذا الغموض يفتح المجال للحكام لمباشرة السلطة بـــالصورة التـــي يريدونها.

المطلب الثاني

نظرية الحقوق الفردية

تستند نظرية الحقوق الفردية على فكرة مؤداها أن للفرد حقوقـــاً أصيلـــة توجد بوجوده، وتثبت له منذ ميلاده، وهي لصيقة بذاته، وقد تمتع بها في حيـاة الفطرة الأولى بحرية تامة، ودون أن ترد عليها أية قيود.

وعندما فكر الأفراد في ترك حياة الفطرة والعزلة، وعملوا علـــى تكويـــن مجتمعهم السياسي المنظم، كان هدفهم إيجاد سلطة، تكفل لهم حماية حقوقـــهم الطبيعية، وضمان التمتع بها في أمن وطمأنينة، وإزالة ما كان يحـــدث بيـــن الأفراد من منازعات عند مباشرتهم لها.

وعلى هذا النحو، وجدت الحقوق الفردية قبل وجود الدولة، بـــل إن هـــذه الدولة ما وجدت إلا لحمايتها، وكفالة احترامها، وضمان التمتع بها.

ومن هنا لا تستطيع الدولة أن تعتدي على حقوق الأفراد وحرياتهم، أو أن تنتقص منها، أو أن تضع القيود في طريق ممارستها، وهي إن فعلـــت ذلـــك تكون قد أهدرت الغاية من وجودها، وتنكرت لهدف قيامها، وتجاوزت حـــدود وظيفتها.

لقد وجدت هذه النظرية تأييداً كبيراً خلال القرنين السابع عشـــر والثـــامن عشر، وتأثر بها رجال الثورة الفرنسية، حتى إن إعـــلان حقـــوق الإنســـان والمواطن الصادر في عام 1789 عن هذه الثورة قد قام مستنداً إليها، فنصـــت المادة الأولى منه على أن " الأفراد يولدون ويعيشون أحراراً ويتساوون فـــي الحقوق ... وأن الغرض من قيام كل جماعة سياسية هو المحافظة على حقوق الإنسان الطبيعية التي لا يمكن التنازل عنها .. وهذه الحقوق الطبيعية لكل فرد لا تقيد ولا تحد إلا بالقدر الضروري الذي يضمن لبقية الأفراد التمتع بها ".

كما أكدت مقدمة الدستور الفرنسي الصادر عام 1791 المبـــادئ الســـابقة، حيث جاء فيها ما يأتي" لا يجوز للسلطة التشريعية أن تضع أي قوانيـــن مـــن

شأنها أن تضر أو تعرقل ممارسة الحقوق الطبيعية والمدنية المنصوص عليـها والتي يضمن هذا الدستور حمايتها".

وجدير بالملاحظة أن تأثير نظرية الحقوق الفردية لم يقتصر على فرنسـا وحدها، وإنما لاقت رواجاً كبيراً في العالم الغربي كله ووضعت الكثـير مـن الدساتير والقوانين على هدى المبادئ التي قررتها، لما تهدف إليه من تكريـس لحقوق وحريات الأفراد، وتأكيد مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات، وإلـزام الدولة بكفالة احترام هذه الحقوق والحريات، وضمان عدم المسـاس بـها، أو وضع الحدود على ممارستها.

ومع ذلك، فقد واجهت هذه النظرية انتقادات شديدة ، هدّت أساسها، ولـم يبق من المدافعين عنها إلا العدد القليل، وأهم ما يؤخذ على النظرية ما يأتي:-

➢ 1 - اعتماد النظرية على أساس خيالي :

تفترض النظرية أن الفرد كان يعيش في عزلة قبل دخوله فـي الجماعـة المنظمة، وكان يتمتع بحقوق طبيعية، لصيقة بذاته الإنسانية، وكـان الأفـراد متساوين في التمتع بهذه الحقوق، وحينما انخرطوا في سلك الجماعة احتفظـوا بها، لأنه لم يكن من شأن العقد الاجتماعي حرمانهم منها، بل علـى العكـس قصد به توفير الحماية لها.

على أن هذا الادعاء لا يثبت أمام النقد، لأن الإنسان لم يعش فـي حيـاة عزلة قط، وهو بحكم تكوينه لا يعيش إلا في وسط مجتمعه، مع غيره من بنـي جنسه، لأن الإنسان - كما أثبت العلم - كائن اجتمـاعي بطبعـه. ومـا دام أن الإنسان لم يعش وحيداً منفرداً في حالة عزلة كما زعموا، تكون النظريـة قـد اعتمدت على أساس خاطئ، يترتب عليه خطأ النتائج المترتبة عنه.

➢ 2 - تناقض أجزاء النظرية :

وحتى لو سلمنا جدلاً مع ما تذهب إليه النظرية في أن الإنسان عاش وحيـداً في حالة عزلة وانفراد، فلا يتصور أن تكون له حقوق، لأن الحق لا ينشـأ إلا في مواجهة الأفراد الآخرين، إذ يفترض وجود شخصين - على الأقل - يفرض أحدهما إرادته على الآخر، والإنسان الفطري لا تربطه علاقة بغيره من البشـر لأنه يعيش - كما تزعم النظرية - في حالة عزلة، وبالتالي لا يمكن أن تكون له حقوق. وهكذا يتضح تناقض منطق النظرية في تسليمها بوجود حقوق طبيعيـة

لشخص واحد منعزل عن الآخرين، مع فكرة الحق الشخصي التي تفترض وجود شخصين على الأقل.

➢ 3 – عجز النظرية عن تحقيق أهدافها :

من المعروف أن الدولة هي التي تقوم بتحديد الحقوق الفردية، إذ لا تكون لهذه الحقوق أية قيمة ما لم يحدد مضمونها، وتعين وسائل استعمالها، عن طريق القانون.

وهكذا يتضح قصور النظرية عن تحقيق غايتها وهي حماية الحقوق الفردية، إزاء تسليمها بقدرة الدولة صاحبة السيادة على تحديد مدى ومضمون هذه الحقوق، حيث تستطيع التعديل فيها بالتضييق أو التوسيع، أو أن تضع القيود على ممارستها، وعلى النحو الذي تريده، والذي قد يصل إلى حد تقويض دعائم الحقوق الفردية، وبالتالي ظهور التسلط والتعسف والاستبداد.

➢ 4 – تجاهل النظرية دواعي التطور الاجتماعي:

تفترض هذه النظرية عدم قدرة الدولة على وضع قيود على نشاط الأفراد إلا بالقدر اللازم والضروري لحماية حقوق الآخرين. أي أنها لا تستطيع أن تضع إلا قيوداً سلبية على الأفراد دون أن يكون بمقدورها أن تضع قيوداً إيجابية عليهم، لما يتضمنه ذلك من اعتداء على الحريات الفردية.

وهذا الافتراض غير سليم ولا يساير التطور الاجتماعي الذي أصاب الدول في الوقت الراهن، إذ أن الدولة الحديثة دولة تدخلية،لا تكتفي بمجرد وضع قيود سلبية على الأفراد، وإنما تستطيع أن تفرض التزامات إيجابية عليهم، دون أن يعتبر ذلك اعتداء على الحريات الفردية.

وعلى الرغم من جميع هذه الانتقادات، فإنه لا يمكن التنكر للأثر السياسي الذي أحدثته هذه النظرية، وخاصة بعد تقرير الحقوق الفردية، وتسجيلها في وثائق هامة، كوثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن، ومقدمات الدساتير الفرنسية المتتالية. وقد كان من شأن ذلك الحيلولة بين الدولة وبين الاعتداء على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وذلك بمنع المشرع من إصدار تشريعات تنتقص منها، أو أن تضع القيود المجحفة على مزاولتها.

المطلب الثالث

نظرية التحديد الذاتي

تستند نظرية التحديد الذاتي على فكرة جوهرية مفادها إن الدولة لا تخضع لقيد من القيود إلا إذا كان نابعاً من إرادتها الذاتية، لأنها هي صاحبة السيادة.

والسيادة هي مُكْنَة تثبت لصاحبها أن يحدد لنفسه مجال عمله ونشاطه، وأن يعين – بحرية – ما يريد القيام به من أعمال .

وهكذا تتعارض فكرة السيادة مع فكرة فرض قواعد وقيود علــى الدولــة نابعة من سلطة أخرى. ولكن لا يتعارض مع هذه السيادة أن تخضــع الدولــة بمحض إرادتها للقانون الذي صنعته بنفسها، لأنه ليس من مستلزمات الســيادة أن تكون سلطة مطلقه من دون حدود أو قيود.

وبذلك تكون هذه النظرية قد نجحت في التوفيق بين فكرة السيادة التي تأبى التقييد بواسطة سلطة خارجية عليها، وبين فكرة خضوع الدولة للقانون، الــذي صنعته بنفسها، وقبلت بمحض إرادتها الخضوع له.

ومن أجل تبرير خضوع الدولة للقانون، يذهب أنصار النظرية، إلى وجود تلازم بين وجود الدولة نفسها وبين وجود نظام قانوني فيــــها، لأن الجماعــة السياسية المنظمة لا توجد إلا بوجود قواعد تعمل على تنظيم العلاقـــات بيــن أطرافها، وإن تعريف الدولة يفترض وجود ذلك النظـــام، وهــي لا تمــارس نشاطها إلا على أساس مضمونه وهداه، فالقانون يوجد بوجود الدولة ويـــزول بزوالها، وإذا عَنَّ لها عدم الخضوع له، تكون قد حكمت على نفسها بالفناء .

كما أن القانون ليس غاية في ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية الدولة في حفظ الأمن وضمان الاستقرار، وبالتالي لا يعقل أن تعمد الدولة إلــــى تــهديد الأمن وزعزعة الاستقرار، عن طريق إعفاء نفسها مـــن الخضـــوع للقواعــد القانونية .

ويضيف رواد النظرية إلى ما تقدم، أن من المنطق أن تلتزم الدولة بحدود القواعد القانونية التي وضعتها بنفسها، لما لها من مصلحة أكيدة في ذلـك، لأن التزام الدولة بالقانون يكسبها سلطة أقوى على الأفـــراد، تضمـــن احترامـــها لقوانينها.

وفي حالة عدم خضوع الدولة للقانون، سوف نكون إزاء فـــرض شـــديد الغرابة، حيث سيكون القانون ملزماً تارة، وغير ملزم تارة أخـــرى، ويعتـــبر قانوناً بالنسبة للأفراد، ولا يعتبر كذلك بالنسبة للدولة. وهذا ما لا يمكن قبولـــه، لأن القاعدة لا تكون قانونية وغير قانونية، في نفس الوقت وفي داخل نظـــام قانوني واحد.

ومثلها مثل غيرها من النظريات التي حاولت تفســـير خضـــوع الدولـــة للقانون، لم تنج نظرية التحديد الذاتي من النقد، حيث حمل عليها بعض الفقهاء، ووجهوا إليها عدة انتقادات.

فقد اعترض عليها أنصار مدرسة القانون الطبيعي، مستندين على وجهـــة نظرهم التي تقوم على أساس أن فكرة القانون منفصلة عن فكرة الدولة، وسابقة عليها. ومن ثم لا يجوز القول بأن الدولة هي التي تخلق القانون، وأن تخضـــع له بمحض إرادتها، وإنما يتم تقييدها عن طريق قوة أجنبيـــة عنـــها، وســـابقة عليها، هذه القوة هي ما يطلق عليها اسم القانون الطبيعي.

كما اعترض العميد ديجي على هذه النظرية أيضا، إذ بيَّـــن أن خضـــوع الدولة للقانون لا يكون حقيقياً إذا كانت هي نفسها التي تقوم بوضعه، وتملـــك القدرة على إلغائه أو تعديله. إن منطق هذه النظرية يؤدي إلى جعـــل ســـلطان الدولة مطلقاً لا مقيداً، ما دامت هي التي تضع القانون، وتخضع له بإرادتها. ثم إن القيد الذي يكون أمره بيد الشخص المراد تقييده لا يكون قيداً حقيقياً، شـــأنه في ذلك شأن السجين الذي يترك في يده مفتاح سجنه، لا يكون سجيناً.

وعلى الرغم من الاعتراضات الموجهة إلى نظرية التحديد الذاتي، تظـــل أقرب من غيرها من النظريات إلى حقيقة الواقع، وبعد عن التصور والخيـــال، والاعتماد على الفروض الجدلية الوهمية، وقد تضمنت تحديداً منطقياً ســـليماً لفكرة سيادة الدولة التي تحترم القانون وتخضع له. وإذا كانت هـــذه النظريـــة غير كافية لتفسير خضوع الدولة للقانون، إلا أنها تساهم ولاشك مع غيرها في حل هذه المشكلة.

المطلب الرابع

نظرية التضامن الاجتماعي

وضع هذه النظرية الفقيه الفرنسي " ديجـــــي " بعــد إن تنكـر للأفكـار والنظريات السائدة في أصل نشأة الدولة، وسيادتها، وشـــخصيتها المعنويـــة، والحق الشخصي، والقاعدة القانونية، وغيرها، لأنها – حسب تقديره – قائمـــة على الوهم والخيال، وأن القانون يجب إن يؤسس على الحقيقة والواقع.

ومن أجل تبرير خضوع الدولة للقانون يذهب ديجي إلى ضرورة البحــث عن مصدر خارجي للقاعدة القانونية، مستقل عن الدولة، وسابق على وجودها، لأن هذا الخضوع لا يكون جدياً أو حقيقياً طالما كان القانون من صنع الدولـــة نفسها، أو بعبارة أخرى هو مجرد تعبير عن إرادة الحاكم، وبالتالي لا يمكـــن تقييد صاحب القاعدة القانونية بها.

ومن هنا تنكّر ديجي للأساس الإرادي للقاعدة القانونية، واستند إلى أســاس غير إرادي لها، أي إن القاعدة – عنده – لا تنشأ بإرادة الحاكم، وإنما تكتسـب الصفة القانونية بسبب اتفاقها مع مستلزمات التضامن الاجتماعي.

وينشأ التضامن الاجتماعي لأن الإنسان كائن اجتماعي بطبعه، لا يستطيع إن يعيش إلا داخل جماعة، ويشعر على الدوام بأنه يرتبط مع غيره من بنـــي جنسه، وأن له رغبات وحاجات لا يمكن إشباعها إلا عـــن طريـــق الأفـــراد الآخرين، وتحقيق التعاون بينهم،هذا التعاون هو الذي يسميه ديجي بالتضـــامن الاجتماعي.

وعلى أساس فكرة العيش المشترك، وأن الإنسان لا يستطيع العيش إلا في جماعة، والجماعة لا تقوم إلا بالتضامن الذي يربط بين أفرادها، يترتب علـــى ذلك ضرورة وجود قواعد للسلوك لتنظيم العلاقات بين الأفراد.وهكـــذا تنشـأ القاعدة القانونية باعتبارها ظاهرة طبيعية وضرورة اجتماعية، لا دخـل لإرادة الدولة في وجوده، فهي تنشأ عندما يستقر فـــي ضمـــير الجماعـــة ضـــرورة وجودها، ومن ثم تكتسب صفتها القانونية لذاتها ويحكم ضرورتها.

ويفسر ديجي خضوع الدولة للقانون على أساس أن القاعدة ما وجـــدت إلا لتحقيق مقتضيات التضامن الاجتماعي، هذه المقتضيات هي التي تفسر نشـــأة الدولة، وتفسر وجود الحكام فيها كما تفسر مشروعية سلطاتهم، وبالتالي فـــإن

أي تصرف لا يتفق مع مقتضيات التضامن الاجتماعي يكون تصرفـــا غــير مشروع.

ومن هنا تصور ديجي أن التضامن الاجتماعي يحد من سلطات الحكـــام، ويشكل قيدا على تصرفاتهم، لأن هذا التضامن يشمل جميع أفـــراد الجماعـــة حكاما ومحكومين، وأن القاعدة القانونية لا تلزم الأفـــراد فقــط وإنمـــا تلــزم السلطات الحاكمة أيضا.

وبناء على ذلك، فإن التضامن الاجتماعي هو منبـــع القـــاعدة القانونيـــة ومصدرها، وشعور الأفراد بضرورة احترام التضامن فيما بينهم هو الجـــزاء الذي يترتب على مخالفة هذه القاعدة القانونية.

وعلى الرغم من أن ديجي استند إلى حقائق ملموسة في وضع نظريتـــه، كوجود المجتمع، والتضامن بين أفراده، ووجود الحكام، وظـــاهرة الاختـــلاف السياسي، فإنه أغفل حقائق أخرى، مما جعلـــه يســـتخلص نتـــائج تعرضـــت لانتقادات شديدة.

فمن جانب، أخذ الفقه على نظرية ديجي أنها أقامت النظام الاجتماعي على أساس التضامن الاجتماعي وحده.وإذا كان التضامن حقيقة واقعـــة لا يمكـــن إنكارها، إلا أنه ليس صحيحا أن الجماعة تقوم على هذه الحقيقـــة وحدهـــا، إذ توجد حقائق أخرى لا يجوز إغفالها، ومنها حقيقة مناقضة لحقيقة التضامن هي التنافس والتناحر بين الأفراد.

ومن جانب آخر، انتقد الفقه أفكار ديجي على الدولة سلطة إعطاء الصفـــة الوضعية للقاعدة القانونية، وادعى بأن هذه الصفة تثبت للقاعدة بمجرد اعتنـــاق الأفراد لها وشعورهم بضرورتها. وهذا ما لا يمكن التسليم به، لأنه يتعـــارض مع حقيقة الأوضاع القانونية، إذ أن القانون الوضعي هو القانون المطبق فعلا.

ومن جانب ثالث، لا يمكن قبول آراء ديجي في شأن الجزاء الذي يـــترتب على مخالفة القاعدة القانونية، والذي يتركه إلى رد الفعل الـــذي يحـــدث فـــي المجتمع، اكتفاء بشعور الاستهجان من جانب الأفراد، وبذلك يكون الحكم علـــى تصرفات الحكام متوقفا على الشعور العابر للجماعة، لا على نظـــام قـــانوني واضح المعالم ومحدد سلفا. ثم إن القاعدة لا تكتسب الصفة القانونية الإلزاميـــة دون أن يكون لها جزاء يحميها.

المبحث الثاني

عناصر الدولة القانونية

على الرغم من اختلاط عناصر الدولة القانونية مع ضمانات بقـــاء هـــذه الدولة واستمرارها، فإننا سنحاول بيان ما يعد من أهم مقومـــات أو عنـــاصر خضوع الدولة للقانون، مع الأخذ بالاعتبار أن وجود جميع هذه العناصر يعني الوصول بنظام الدولة القانونية إلى صورته المثالية، وإغفال أحد هذه العنـاصر لا ينفي عن الدولة صفتها القانونية، وإنما يعني عدم اكتمال الصورة النموذجية للدولة القانونية.

ونستطيع أن نذكر أن الدولة القانونية توجد حين تتواجد العناصر الآتية:-

❖ **أولاً : وجود دستور :**

يعتبر وجود دستور في الدولة الضمانة الأولى لقيام الدولة القانونيـــة، لأن الدستور هو الذي يعين نظام الحكم في الدولة، ويبين حالة السلطات العامة فيها، والعلاقة بينهما، وكيفية ممارسة وظائفها، وحدود اختصاصات كل منها، إضافـة إلى تحديده لحقوق وحريات الأفراد، وبيانه للفكرة القانونية التي تسترشـد بـها الدولة عند أدائها لواجباتها.

وبذلك فإن أول وجود قانوني في الدولة هو في وجود القواعد التـي تنظـم هيئاتها الحاكمة، وتعيين الأشخاص الذين يكون لهم حق التصرف باسم الدولـــة، وتبيين حدود سلطات كل منهم.

وهكذا يؤدي وجود الدستور إلى تقييد السلطات العامة، ويمنع الحكام مـــن تعدي حدود اختصاصاتهم، لأن الدستور أسمى منهم، فهو الذي يحدد طريقـــة اختيارهم، ويمنحهم الصفة الشرعية.

إن وجود الدستور يعني تقييد جميع السلطات العامة في الدولـــة، إذ يمنـــع السلطة التشريعية عند سنها للقوانين من مخالفة أي نص دستوري، ويقيد السلطة التنفيذية فيما تتخذه من لوائح وقرارات، ويقيد السلطة القضائيـــة كذلـك فيمـا تصدره من أحكام.

يضاف إلى تنظيم الدستور لشؤون الحكم وجود بند مهم من بنوده يكمن في النص على مجموعة الحقوق والحريات العامة، إذ يحرص الدستور على تعدادها، وبيان معانيها، وتعيين حدودها، ووسائل حمايتها المادية والقانونية.

وأخيراً فإن تنظيم السلطات الحاكمة ليس غاية في حد ذاته، و إنما هو وسيلة من أجل تحقيق هدف تسعى إليه الدولة، والدستور هو الذي يحدد هذا الهدف، أي تبيان الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يقوم النظام السياسي عليها، والتي يتعين على السلطات الحاكمة مراعاتها.

- **ثانياً : تدرج القواعد القانونية :**

تتدرج القواعد القانونية المكونة للنظام القانوني في الدولة من حيث القوة والقيمة القانونية لكل منها، بحيث تسمو بعضها على بعض، وتتسلسل بطريقة متدرجة من أعلى إلي أسفل.

فالقواعد القانونية ليست جميعاً في مرتبة واحدة من حيث القوة والقيمة القانونية، وإنما تتدرج بحيث يكون بعضها أسمى وأعلى مرتبة من البعض الآخر. ففي قمة النظام القانوني توجد القواعد الدستورية، تليها في المرتبة التشريعات العادية، أي القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، ثم تليها بعد ذلك الأنظمة أو اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية، ويستمر هذا التدرج حتى يصل إلي القاعدة الفردية، أي القرار الفردي الصادر عن جهة من جهات الإدارة. ويستلزم هذا التدرج في القواعد القانونية خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى من حيث الشكل والمضمون .

وعلى هذا النحو **لا يجوز** لقاعدة قانونية عادية أن تخالف قاعدة قانونية دستورية، وإنما يجب أن تصدر متوافقة معها من حيث الشكل والمضمون، أي أن تكون القاعدة العادية صادرة عن سلطة مختصة بإصدار القوانين، وأن تتبع هذه السلطة عند إصدارها للقوانين جميع الإجراءات التي رسمها الدستور، كما يجب أن تكون القوانين العادية متوافقة في مضمونها مع مضمون القواعد الدستورية.

كما لا يجوز أن تخالف اللائحة الصادرة عن السلطة التنفيذية قاعدة قانونية دستورية أو عادية، لأن هذه اللوائح أدنى مرتبة من القوانين العادية، ومن باب أولى من القواعد الدستورية.

كذلك لا تستطيع إحدى الجهات الإدارية إصدار قرار فـــردي إلا تطبيقـــاً لقاعدة عامة مجردة موضوعة سلفاً، وليس في مقدور إحدى هذه الجهات اتخاذ إجراءات مادية تنفيذية مباشرة لتطبيق قاعدة عامة على الحالات الفرديـــة دون إصدار قرار إداري فردي مسبق.

وهكذا يتبين لنا بأن الأخذ بمبدأ التدرج بين القواعد القانونية التي تكـــون النظام القانوني للدولة ما يحقق نظام الدولة القانونية على أفضل وجه، لأن كل قاعدة تتبع عن قاعدة أعلى منها، كما تكون سبباً لوجود قاعدة أدنى منها.

وقد صار من البديهيات في علم القانون تدرج القواعد القانونية من حيـــث القوة والقيمة والدرجة، ووجوب خضوع القاعدة الأدنى في الهرم التشـــريعي إلي القاعدة الأعلى.

❖ ثالثاً : خضوع الإدارة للقانون :

يشكل خضوع الإدارة للقانون عنصراً هاماً من عناصر الدولة القانونيـــة، وهو يعني خضوع السلطة التنفيذية في جميع ما يصدر عنها مـــن تصرفـــات لأحكام وقواعد القانون أو تنفيذاً له. أي التزام السلطة التنفيذية عند مزاولتـــها لوظائفها بكل ما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين، بحيث لا تقوم بـــأي تصرف من التصرفات إلا تنفيذا للقانون أو بمقتضى القانون. ومرد ذلك يعـــود إلي أمرين: –

- **أولهما :** أن السلطة التنفيذية هي إحدى السلطات العامة في الدولة يتعين عليها تبعاً لذلك أن تحترم قواعد النظام القانوني المعمول به، شأنها شـــأن السلطات الأخرى، لكي يتحقق مبدأ خضوع الحكام والمحكومين للقـــانون على السواء، ولا يصح أن يتحلل الحكام منه. ومتى صارت الإدارة فـــي وضع لا تتقيد فيه بحكم القانون، ويتخذ إجراءاتها الإدارية اســـتناداً إلـــي أهوائها، نكون أمام دولة بوليسية، تتصرف بمواجهـــة الأفـــراد بحريـــة مطلقة، وتتخذ قبلهم من الإجراءات ما تراه محققاً لغاياتها، كمـــا كـــانت الحكومات المطلقة تفعل في العصور الغابرة.
- **وثانيهما :** أن القانون في الدولة المتمدينة يعبر عـــن الإدارة العامـــة، ويصدر عن هيئة منتخبة تمثل الشعب. لأن وضع القوانيـــن لا يتـــم إلا بالنيابة عن الشعب، لكي يكون تعبيراً عن الإدارة العامـــة، وبالتـــالي لا

يتحقق معنى النيابة إلا عندما يفصح الشعب عن إرادته، ويقوم بتكوين هيئته التشريعية بواسطة الانتخاب.

وعلى هذا الأساس تنفرد السلطة التشريعية بالتعبير عن إرادة الشعب.

وإذا ما وجد إلى جانب هذه السلطة سلطة أخرى تمارس اختصاصات تنفيذية، فإن هذه الأخيرة لا يمكن أن تكون في مركز واحد بالنسبة للأولى، وإنما تكون خاضعة لها، تنفذ ما تصدره لها من قواعد.

على أنه لا يجب أن يفهم من ذلك أن خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية بوصفه خضوعاً عضوياً، أي خضوع الجهاز الإداري باعتباره هيئة للجهاز التشريعي باعتباره هيئة، وإنما يكفي أن تكون الوظيفة الإدارية تابعة للوظيفة التشريعية.

وبهذا الفهم يصبح خضوع الإدارة للقانون سمة من سمات الدولة القانونية، وركنا من أركانها، لا قيام لها إلا به، وليس للإدارة أن تتحلل من أحكامه، وعندها يتحقق خضوع الحكام والمحكومين على السواء لقواعده.

❖ رابعاً : الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية:

يشكل الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية عنصراً من عناصر الدولة القانونية، حيث يتعذر تصور وجود دولة من هذا القبيل دون أن يكون للأفراد فيها حقوق ولا حريات. لأن مبدأ خضوع الدولة للقانون ما وجد إلا من أجل حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، ومنع السلطات الحاكمة من التعسف والاستبداد.

إذن يفترض هذا المبدأ وجود هذه الحقوق والحريات والعمل على حمايتها.

والحقوق والحريات الفردية عديدة ومتنوعة، ولكن يمكن حصرها في ثلاث مجموعات رئيسية، تتعلق الأولى منها بشخصية الإنسان، كحق الحياة، وحق الأمن، وحرية الانتقال، وحرمة المسكن ... وغيرها، وتتعلق الثانية بفكر الإنسان، كحرية العقيدة والعبادة، وحرية الرأي، وحرية التعليم، وحرية الاجتماع ... وغيرها، وتتعلق الثالثة بنشاط الإنسان، كحق العمل، وحق الملكية، وحرية التجارة والصناعة ... وغيرها.

وتخضع الحقوق والحريات الفردية التي ذكرناها إلى مبدأ أساسي، هو مبدأ المساواة، حيث لا تمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو

الدين. ويعتبر هذا المبدأ حجر الأساس في كل تنظيم للحقوق والحريـــات، وأي تحديد أو تقييد لها لا يمكن أن يتم إلا بقوانين عامة مجردة، تكفل المساواة أمام القانون، والمساواة أمام القضاء، والمساواة أمام وظائف الدولة، والمساواة فـــي التكاليف والأعباء العامة.

المبحث الثالث

ضمانات الدولة القانونية

إلى جانب العناصر التي ذكرناها لقيام الدولة القانونية، من وجود دستور، وتدرج القواعد القانونية، وخضوع الإدارة للقـــانون، والاعـتراف بـــالحقوق والحريات الفردية، لابد من تنظيم أجهزة الدولة تنظيماً يمنع الاستبداد ويحـول بين الحكام وبين التعسف والطغيان، ويؤدي إلي كفالة احترام حقوق الأفـــراد وحرياتهم، ويؤدي إلى صيانتها وحمايتها.

وتتمثل هذه الضمانات بما يأتي : -

- **أولا : توزيع السلطات:**

يشكل مبدأ توزيع السلطات ضمانة أساسية من ضمانات خضوع الدولـــة للقانون، لما يؤدي إليه من تخصيص عضو مستقل لكل وظيفة مـــن وظـــائف الدولة، حيث يتم تكوين ثلاث هيئات تتولى كل واحدة منها ممارسة وظيفة مـن وظائف الدولة الثلاث، فيكون هناك جهاز خاص للتشريع، وجهاز ثاني للتنفيذ، وجهاز ثالث للقضاء.

وعندما يتحقق توزيع السلطات يصبح لكل هيئة من هيئات الدولة الثـلاث اختصاص محدد، لا يمكن تجاوزه، لأن تجاوز حـــدود الاختصـــاص يشـكل اعتداءً على اختصاص الهيئات الأخرى.

لقد أثبتت التجارب المستمرة في التاريخ أن كل إنسان يتمتع بسلطة يميـــل إلى إساءة استعمالها، إلى أن يجد حدوداً توقفه. وتتحقق هذه الحدود عند توزيع وظائف الدولة، على ثلاث هيئات، يكون بمقدور كل واحدة منها منع أي هيئـــة من الهيئات الأخرى تجاوز حدود اختصاصاتـــها، وحصرهـــا فـــي المجـــال المخصص لها بموجب القوانين [1].

(1) - راجع مؤلفنا في النظم السياسية، مصدر سبق الإشارة إليه ، ص111.

وهكذا يطوي مبدأ توزيع السلطات على أهمية كبيرة، لأنه يؤدي إلى صيانة الحقوق والحريات، ويعمل على منع التعدي والاستبداد، ويسمح بكفالة احترام القوانين وحسن تطبيقها.

فهذا المبدأ يؤدي إلي عدم اجتماع وظيفتي التشريع والتنفيذ في هيئة واحدة، لأن هذا الاجتماع في حالة حصوله يفقد القانون عموميته وحياديته، مما يجعله عرضة لأهواء تلك الهيئة الواحدة، ويحوله إلي قانون جائر منحاز في تكوينه وتنفيذه، إذ يملك أن يصدر التشريع لمواجهة حالات فردية، ويمكن أن يتم تعديله لأغراض شخصية.

وتتحقق نفس النتيجة عند اجتماع الهيئتين التشريعية والقضائية في هيئة واحدة، إذ يمكن أن يصدر القانون من أجل تحقيق حل معين يسعى إليه المشرع بشأن المنازعات المرفوعة أمام القضاء، إذا ما أراد محاباة طرف على حساب آخر.

- **ثانياً : تنظيم رقابة قضائية:**

يشكل تنظيم رقابة قضائية على السلطات العامة في الدولة أهم وأقوى ضمانة من ضمانات خضوع الدولة للقانون، نظراً لما تتمتع به أجهزة القضاء من حيادية واستقلال وتخصص، تمكن أي فرد من الأفراد من اللجوء إلي قاضيه الطبيعي، ومخاصمة أي هيئة من الهيئات العامة، أمام قاض يملك أن يناقش هذه الهيئة، ويحاسبها عن مشروعية تصرفاتها، ورد الظلم الواقع منها، ومساءلة المسؤولين عن ارتكابه، وذلك بإلغاء أو تعديل أو التعويض عن أي إجراء كان قد صدر مخالفاً للقواعد القانونية المقررة.

ورقابة القضاء على أعمال السلطات العامة يجب أن لا تطال سلطة دون أخرى، وإنما ينبغي أن يتمكن القاضي المختص من مراجعة تصرفات هذه السلطات جميعاً.

إذ لابد من تمكين أصحاب الشأن من مخاصمة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والتي جاءت مخالفة للنصوص الدستورية، لأن قواعد الدستور هي أعلى القواعد القانونية في الدولة، ولا فرق بعد ذلك، أن يتم إلغاء القانون الغير دستوري أو إيقاف العمل به، المهم أن لا يطبق على الأفراد.

كذلك ينبغي أن يتضمن هذا التنظيم تمكين الأفراد من اللجوء إلي القضـاء عندما تتخذ الإدارة إجراءا غير مشروع بمواجهة أي واحد منهم، ورد الظلـم الواقع عليه، سواء عن طريق القضاء العادي، أو عن طريق تخصيص جهـة قضاء مستقلة تنظر في المنازعات الإدارية.

ولا تقف الحلول القضائية عنـد حـد مخاصمـة السـلطتين التشـريعية والقضائية، وإنما تتعداهما إلى السلطة القضائية نفسها، وذلك بتنظيم المحـاكم المختلفة بصورة متدرجة، بحيث يستطيع المتقاضي استئناف الحكم أو تمييـزه أمام المحكمة الأعلى، مما يؤدي إلى أن تفرض المحاكم الأعلى درجة رقابتـها على المحاكم الأدنى منها، وصولاً إلى المحكمة العليا.

على هذا النحو؛ يعد إخضاع جميع نشاطات الدولـة للقضـاء الضمانـة الأساسية لقيام الدولة القانونية، وبدون ذلك لا مجال لقيام مثل هـذه الدولـة، ويغدو الحديث عنه من قبيل التمنيات.

• **ثالثاً : تطبيق النظام الديمقراطي:**

لقد تزامن الاتجاه نحو قيام النظام الديمقراطي مع العمل على بناء الدولـة القانونية، وتوفير عناصرها واحداً واحداً، ويبدو لنا أن الارتباط بين الأمرين لا انفكاك منه، بحيث يعني تواجد أحدهما تواجداً للآخر، وغياب أحدهمـا غيابـاً للآخر.

وعلى هذا النحو لا يشكل النظام الديمقراطي ضمانة من ضمانات الدولـة القانونية فحسب، وإنما يعني غيابه غياباً للدولة القانونية، وحتى لـو فرضنـا جدلاً إمكانية قيام الدولة القانونية دون قيام النظـام الديمقراطـي، فلاضمـان لاستمرار وجود نظام الدولة القانونية.

فمن ذا غير الشعب يستطيع منع الفئة الحاكمة مـن الانقضـاض علـى عناصر الدولة القانونية، والانتقاص منها، وحتى إلغائها بصورة تامة.

لذلك ينطوي النظام الديمقراطي وما يتضمنه من حـق المحكوميـن فـي اختيار الحكام، ومشاركتهم في السلطة، أو مراقبتهم على الأقل، على أثر فعـال في خضوع الحكام للقانون، ونزولهم على أحكامه.

إن استقرار فكرة اختيار الحكام من قبل المحكومين، وقدرة هـؤلاء علـى مراقبتهم، وإمكانية محاسبتهم، تجبر الحكام على احترام القانون، خوفاً من سخط الرأي العام، وطمعاً في رضاه.

الباب الثاني

الحكومــة

يستعمل تعبير الحكومة للدلالة على معاني مختلفة :

- فقد يستخدم للدلالة على نظام الحكم في الدولة
- أو يستخدم للدلالة على السلطة التنفيذية
- وأحيانا يستخدم في معنى ضيق للدلالة على الوزارة فقط في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني
- وأخيراً يستخدم تعبير الحكومة للدلالة على مجموع الـهيئات الحاكمة، ونعني بذلك السلطات العامـــة فـــي الدولـــة: التشـــريعية، والتنفيذية، والقضائية.

ونأخذ في دراستنا للحكومة بهذا المعنى الأخير، ونتعرض فيه لأنواع الحكومات، والعلاقة بين سلطاتها العامة، وما يتفرع عنها من أنظمة سياسية مختلفة .



الفصل الأول

أنواع الحكومات

لقد شاع تقسيم الحكومات إلي حكومات فردية، وأخرى أرستقراطية، وثالثة ديمقراطية، منذ عهد (هيرودوت 484ـ 425 ق.م) الذي مَيَّزَ بين هذه الأشكال الثلاثة، وحَدَّدَ خصائص كل منها، وفاضَلَ بينها .

إن هذا التقسيم الثلاثي للحكومات مازال سائداً إلى اليوم [1] ، إذ أن السلطة قد تكون بيد الحاكم الفرد، أو بين أيدي فئة محدودة من الأفراد، كما يمكن أن تكون بين أيدي أغلبية أفراد الشعب. وسنتعرض فيما يأتي للصورتين الأولى والثانية على نحو مختصر، على أن نولي الديمقراطية ما تستحقه من توضيح، نظراً لأهميتها، ولأن غالبية الأنظمة المعاصرة، إما أن تأخذ بها أو أنها تتطلع نحوها .

المبحث الأول

الحكم الفردي (المونوقراطية)[2]

يقوم الحكم الفردي على قاعدة أساسية هي انفراد شخص واحد بممارسة السلطة، بوصفها حقاً شخصياً له، فيعمد إلى حصر جميع السلطات بين

---

(1) أنظر: محسن خليل: مصدر سابق، ص393، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 138، ثروت بدوي: مصدر سابق، ص 152، إسماعيل الغزال: القانون الدستوري، ص 131ــ،والكاتب الأمريكي RODEE الذي قسَّمَ الحكومات إلي ثلاثة أنواع هي:

(1ــ حكومة الفرد GOVERNMENT BY THE ONE) ، (2 ــ حكومة الأقلية GOVERNMENT BY THE FEW) ، (3 ــ حكومة الأكثرية GOVERNMENT BY THE MANY) ، وقد بَيَّنَ الكاتب أن الحكومة تكون دكتاتورية في النوع الأول، وأرستقراطية في النوع الثاني، وديموقراطية في النوع الثالث Rodee Anderson,Introduction to Political science . I.S.E,1976, PP 29-30

(2) إن اصطلاح MONOCRATIE الذي يعبر عن الحكم الفردي ، يتألف من كلمتين لاتينيتين هما :

أ- MONOS ومعناها واحد ب- CRATIE ومعناها حكم.

يديه ويباشرها بنفسه، حتى وإن كان محاطاً بالمساعدين والمستشارين.

فسلطة الدولة تتحدد بمميزات ذاتية يتمتع بها الحاكم الفرد، وهذه المميزات إما أن تكون وراثية أو مكتسبة. ومن ثم فإن وصوله إلى الحكم قد يكون عن طريق الوراثة فيسمى أميراً، أو سلطاناً، أو ملكاً، أو إمبراطوراً، أو قيصراً، أو غير ذلك من التسميات، أو أن يكون توليه لمركزه الرئاسي عن طريق القوة، والمقدرة الذاتية، والكفاية الشخصية، فيسمى عندئذ دكتاتوراً .

وفي ظل هذا النوع من الأنظمة السياسية تتركز جميع السلطات بيد الحاكم الفرد الذي يتمتع بقوة أصلية تنبثق عن شخصيته، ومنه تنبع الأفكار في ممارسة السلطة، ومن ثم فلا قيمة لرأى الشعب كلاً أو بعضاً، ما دام الحاكم ممسكاً بالسلطة، ومُصادراً لحقوق المواطنين وحرياتهم. وتأخذ المونوقراطيات التقليدية واحدة من صورتين : الملكية المطلقة، أو الدكتاتورية .

- **أولا : المَلَكِيّة المطلقة :**

تستند النظم الملكية المطلقة على الوراثة، أي انتقال السلطة من السّلف إلى الخَلَف، حسبما تقرره القواعد المعمول بها في انتقال المُلك . ورئيسُ الدولة في ظل هذا النظام – سواء سمي أميراً أو سلطاناً أو ملكاً أو إمبراطوراً ..... هو مصدرُ السلطات، وصاحبُ الإرادة المسيِّرة لنظام الحكم. فسلطاته غير محدودة، يعمل بلا معقّبٍ أو رقيب، لأن السلطة لا تصدر عن الشعب، بل يستمدها الملك من الإله، ومن أسلافه بموجب قواعد الوراثة. ولكونه فيما يزعم لنفسه معصوماً من الخطأ، فهو لا يكون مسؤولاً أمام أحد، وعلى الجميع إطاعته والخضوع لإرادته .

وقد سادت المَلَكِيَّة المطلقة في جميع أنظمة الحكم في العصور القديمة والوسطى، إلا أنها اختفت، أو تحولت إلى مَلَكِيَّةٍ دستورية مقيدة في كثير من البلدان في العصور الحديثة. ومع ذلك فما تزال بعض الممالك تأخذ بالحكم المطلق إلى اليوم. كما هي حال مملكة آل سعود، وإمارات الخليج في الجزيرة العربية .

ومما تجدر بنا الإشارة إليه أن بعض الفقهاء حاول أن يُمَيِّزَ بين الملكية المطلقة والملكية الاستبدادية، على أساس خضوع الملك المطلق للقانون ـــ الذي

وضعه بنفسه ــ وعدم خضوع الملك المستبد له [1]. وعلى وجـــه الخصـــوص احترام الملكية المطلقة لقوانين العرش وشروطها، عكس الملكية الاستبدادية التي تكون تعسفية المصدر قائمة على اغتصاب السلطة بالعنف والقوة [2].

- **ثانياً : الدكتاتورية :**

إن الدكتاتورية صورة من صور الحكم الفردي، مثلها مثل الملكية المطلقـة، فكلاهما يقوم على أساس انفراد شخص بالسـلطة، ولكنـهما يفترقـان فـي أن الدكتاتور لا يتولى الحكم بالوراثة كالملك، بل ينتزعه عنوة، بفضل قوته وكفايته وجهوده .

وبذلك فإن الوراثة هي أساس السلطة ومصدرها في الملكية المطلقـــة،وإن القوة والعنف هي أساس السلطة في الدكتاتورية .

إن السلطة تتركز في يد فرد واحد هو الدكتاتور، إذ يحصر جميع وظـائف الدولة في شخصه، ويكون صاحب الأمر دون مراجعة أو مساءلة، فهو الآمـــر الناهي والسيد المطاع، لا مخالفة لمشيئته، ولا خروج على إرادته ولا مناقشــة لآرائه، ولا معارضة لاتجاهاته [3].

إن الدكتاتورية نظام شخصي لا يرتكز على الشعب، ولا يعترف بـــالإرادة العامة، وإن كان يميل إلى إضفاء الطابع الشعبي على تكوينه وعلـــى أعمالـــه، حيث يلجأ ــ على الرغم من كونه لا يمثل الشعب ــ إلـــى تشـــكيل المجـــالس النيابية، وتقرير نظام الانتخابات، وكثيراً ما يعمد إلى أسلوب الاستفتاء السياسي. والحقيقة أن هذه الأساليب ليست إلا للتظاهر بأن الدكتاتور يحكم بإرادة الشـعب، والصحيح أن هذا الشعب مغلوب على أمره، ومسير رغم أنفه .

ولقد عرفت البشرية قديماً وحديثاً النظام الدكتاتوري، إذ عرفته بعض المدن اليونانية القديمة والمدن الرومانية، وعلى الأخص في جزيرة صقلية، قبل الميلاد بأكثـــر من أربعة قرون، وكانت تطلـــق على أصحاب الدكتاتوريات تســمية

---

(1) عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة، ص125 ، الســيد صـــبري: مبـــادئ القـــانون الدستوري، ص 35 ، محسن خليل : مصدر سابق، ص391، عبد الغني بســـيوني: مصـــدر سابق، ص194، شمران حمادي: النظم السياسية، ص67ــ

(2) إسماعيل الغزال : مصدر سابق ، ص133 .

(3) سعد عصفور: مصدر سابق ، ص141

الطغاة TYRANS[1]، كما عرفت روما الدكتاتورية في القرنين الخامس والرابع قبل الميلاد في أثناء حالة الظروف الحرجة، فقد كانت جميع السلطات تتحصر بشخص الحاكم ويدعى دكتاتوراً Dictator [2] لمدة ستة اشهر، بناء على طلب من الشعب. وعلى هذا فإن نظام الدكتاتور في روما هو نظام دستوري في أثناء الأزمات، كحالة العدوان الخارجي، أو الثورة الداخلية، أو الانقلاب العسكري.

غير أن هذا النظام الدستوري سرعان ما تحول إلى الدكتاتورية، بفعل الانحراف عن مبادئه، وأصبح مع الزمن وسيلة للاستيلاء على الحكم وحصر جميع السلطات بيد صاحبه، مما نشأت عنه الإمبراطورية الرومانية .

ومع بداية عصر النهضة ودخول النظام الإقطاعي في عصر الانحلال، ظهرت الدكتاتورية أيضاً، لا سيما في الدويلات الإيطالية في القرنين الرابع عشر والخامس عشر .

ويعد أوليفر كرومويل Oliver Cromwell أول دكتاتور حاول أن يجعل نظامه دستورياً، وذلك بإنشائه جمهورية في إنكلترا عام 1648، تستند إلى جماعة منظمة، وتعتمد على القوة والعنف[3].

وعادت الدكتاتورية إلى الظهور في العصور الحديثة أشد وطأة وأكثر تنظيماً وأشمل نطاقاً، وهذا هو حال النظام النازي في ألمانيا، والنظام الفاشي في إيطاليا، ونظامي سالازار في البرتغال، وفرانكو في إسبانيا، وكثير من الأنظمة الأخرى في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية .

وقد حاول بعض الفقهاء تقسيم الدكتاتوريات الحديثة، وحسبانها على نوعين [4] :

---

(1) آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام،2/ 68 ،أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية،352/1.

(2) وبذلك فإن أصل تعبير الدكتاتورية يرجع إلى أصول لاتينية، فكلمة Dictator آتية من فعل Dictate الذي يعني: فرْض .

(3) كان كرومويل يقول: (ليس مهماً أن يكرهنى تسعة من عشرة أفراد، مادام العاشر مسلحاً).

(4) محسن خليل: مصدر سابق، ص 395– –396.

الأول : الدكتاتوريات المذهبية : وهي الدكتاتوريات التي تستند إلى أيديولوجية شمولية، تلف المجتمع في جميع نواحي حياته، وتتدخل في تفكير الأفراد والجماعات ونشاطهم واتجاهاتهم، لتجعلهم خاضعين لحياة كلية (توتاليتارية Totalitarism) [1]. كما هو حال العقيدة النازية، والعقيدة الفاشية، والفرانكوية، وبعض دكتاتوريات العالم الثالث .

الثاني : الدكتاتوريات التجريبية : وهي الدكتاتوريات التي لا تستند إلى منهج علمي، أو عقيدة معينة، بل تلجأ إلى التجربة، والخبرة الشخصية، والممارسات الآنيَّة، ومن أبرز أمثلتها الدكتاتوريات التي يقيمها العسكريون بعد نجاح انقلاباتهم .

ومما تجدر بنا ملاحظته: أن الدكتاتورية لا زالت موجودة، ما دامت خصائصها جميعاً، أو بعضها، منتشرة، هنا وهناك . فالسلطة تنتقل في الكثير من البلدان من حاكم إلى آخر، لا بناءً على رغبة الشعب واختياره، بل بالقوة والعنف والحركات الانقلابية [2]. وتحويلها إلى سلطة شخصية، وذلك بتركيز جميع الاختصاصات بين يدي الحاكم الفرد، ليصبح سيد التشريع والتنفيذ والقضاء، ومن ثم تنعدم الرقابة، فالهيئة النيابية — إن وجدت — تكون تابعة للحاكم، وبذلك لا يتصور قيامها بمهام الرقابة السياسية. والقضاء بحكم عدم استقلاله يعجز عن فرض رقابته.

وهكذا يسود مبدأ عدم المسؤولية على تصرفات السلطة الحاكمة، لانعدام خضوعها لأي مظهر من مظاهر الرقابة، سواء كانت سياسية أو قضائية .

ولا يعرف هذا النوع من الأنظمة الاختلاف بالآراء السياسية، حيث لا رأي إلا رأي الدكتاتور، ولا فكر إلا فكره، ولا اجتهاد إلا اجتهاده، وعلى هذا فلا مجال لوجود حزب إلا حزبه، وما الانتماء إلى هذا الحزب غير سبيل إلى التقرب من السلطة، ووسيلة إلى الكسب والإثراء غير المشروع، وأسلوب من أساليب الاستغلال، والسيطرة، وكسب النفوذ .

---

(1) أدمون رباط : المصدر السابق ، هامش ص 681 —682.

(2) قد يحدث أن يكون استيلاء الدكتاتور على السلطة بالطرق المشروعة، لا عن طريق القوة، ومثال هذه الحالة تولّي أدولف هتلر منصب المستشارية في ألمانيا عام 1932، غير أنه عمد بعد ذلك إلى تركيز جميع السلطات بين يديه، وجعل القوة والعنف والإكراه أساساً لحكمه

وهكذا تصادرُ الدكتاتوريةُ الحقوقَ، وتخنقُ الحريات ويعيش الشعب في ظلام حالك من الاستبداد والبطش والطغيان .

ولا نزاع في أن الدكتاتورية أسرع في تحقيق سياستها من الديمقراطية — لتركيز السلطات جميعها في يد الدكتاتور، وانعدام أية رقابة عليها — لذلك فمن المحتمل أن تتحقق في ظلها بعض الإنجازات التنموية. ولكن، أثبتت تجارب التاريخ أن أغلب الدكتاتوريات تنتهي بكارثة وطنية، لا تطيح بالإنجازات التي حققتها بنفسها فحسب، وإنما بإنجازات كافح الشعب من أجلها زمناً طويلاً، ومن الحقائق المؤكدة أن النظام الدكتاتوري هو نظام استثنائي مؤقت يختلف عما سبقه وعما سيأتي بعده. وهو يعتمد على شخص الدكتاتور، يبقى ببقائه، ويزول بزواله [1] .

المبحث الثاني

حكم الأقلية

في حكم الأقلية يتولى السلطة عدد محدود من الأفراد، بحيث لا يتفرد بها حاكم واحد، كما هو الحال في النظام الفردي، ولا تكون بين أيدي الشعب، كما هو الحال في النظام الديمقراطي .

وحكومة الأقلية تعني أن زمام السلطة بين أيدي فئة قليلة، سواء تمثلت هذه الفئة في طبقة متميزة على أساس نبل الأصل، أو العلم أو الفروسية، أو في الذين يملكون ثروة محدودة أو نصاباً ماليا معيناً .

فإذا كانت السلطة محصورة في طبقة من المتميزين من حيث الأصول، أو العلم، أو الفروسية، سميت بالحكومة الأرستقراطية .

أما إذا كان زمام السلطة بيد فئة من الأغنياء سميت بالحكومة الاوليجارشية [2] .

---

(1) للمزيد من التفاصيل حول خصائص الدكتاتورية، أنظر: محسن خليل: مصدر سابق، ص 399، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 195 – 196، عاصم عجيلةوآخر: النظم السياسية، ص 23 —، محمد ليلة: مصدر سابق، ص 336 .

(2) ثروت بدوي : مصدر سابق ، ص 154، محمود البنا: مصدر سابق، ص 166، عاصم عجيلة وزميله: مصدر سابق، ص 27

وقد كان يراد بالأرستقراطية عند الإغريق حكومة أفضل الناس، وهم تلك الأقلية من الحكماء، أمّا الأوليجارشية فهي حكومة الأقلية من الأثرياء، التي لا تعمل عادة إلا لصالحها[1].

وحكم الأقلية يُعَدُّ حلقة وسطى، تمهد للانتقال من الحكم الفردي إلى الحكم الديمقراطي [2]، مرت بها معظم الدول الغربية، فإنجلترا مثلا تحولت السلطة فيها من المَلَكِيَّةِ المطلقة التي تركز جميع السلطات في يد الملك، إلى حكم للأقلية من أعضاء البرلمان، سواء في ذلك الأرستقراطية المتمثلة في مجلس اللوردات المكون من النبلاء ورجال الدين، أو الاوليجارشية المتمثلة في مجلس العموم، المكون من البرجوازيين، وذلك لأن الانتخاب مقيد بنصاب مالي. ولم تكن هذه المرحلة إلا توطئة للانتقال إلى الحكم الديمقراطي، حيث تقلصت اختصاصات مجلس اللوردات إلى حد كبير، وأصبح مجلس العموم أكثر تمثيلا للناس بإلغاء شرط النصاب المالي، وإقرار مبدأ الاقتراع العام، وجعل الشعب مصدراً لجميع السلطات .

المبحث الثالث

الحكم الديمقراطي

على خلاف الحكم الفردي (حيث تكون السلطة في يد فرد واحد)، وحكم الأقلية(حيث تباشر السلطة من قِبَل فئة محدودة من الأفراد)، يتولى الشعب في الحكم الديمقراطي السلطة مباشرة، أو بواسطة ممثلين، بوصفه صاحب السلطة ومصدر السيادة .

والديمقراطية اصطلاح إغريقي الأصل، يعني حكم الشعب[3]، وقد مر عليها أدوار عديدة، كان لها في كل دور مفهوم يختلف عن مفهومها في الأدوار الأخرى، وتختلف في مفهومها باختلاف البلاد المطبقة فيها. ومن ثم صارت لها

(1) محمود عاطف البنا ، المصدر السابق . ص 166 .

(2) هناك نظرية لأرسطو ، يفسر بها تعاقب النظم السياسية ، وتسمى (الدورة الأرسطية) تنطوي على جانب كبير من الصحة ، ومؤداها ، أن حكم الأقلية يعد مرحلة وسطى في موكب النظم السياسية ، توطئة للانتقال من الحكمن الفردي إلى الحكم الشعبي أو الديقراطي .

(3) يتكون اصطلاح الديمقراطية من كلمتين هما : Demos ومعناها الشعب .
و Kratos ومعناها سلطة أو حكم .

تعاريف عديدة [1] لعل أكثرها شيوعاً هو تعريف الرئيس الأمريكي ابراهام لنكولن، ومؤداه أن الديمقراطية هي حكم الشعب بالشعب وللشعب [2] .

ولقد عرف الإغريق القدماء الديمقراطية، وكتب عنها فقهاؤهم: هيرودوت، وأفلاطون، وأرسطو، وغيرهم. ووُصِفت الكثير من مدنهم السياسية بأنها ديمقراطية، على الرغم من أنها لم تكن إلا تعبيراً عن تحكم الأرستقراطية، وأن ممارسة الديمقراطية فيها كانت محدودة، لأن السلطة لم تكن إلا بأيدي فئة محدودة من الأفراد هم المواطنون الأحرار فقط .

أما الديموقراطية بمعناها الحديث فهي وليدة العصر الراهن، وتطبيقها فيه يعد معياراً لمشروعية النظام السياسي. إذ يتجه عالم اليوم باختلاف كتله السياسية والمذهبية، شرقية وغربية وجنوبية، نحو إقامة أنظمة حكم ديمقراطية، أو التطلع إليها، أو العمل على وضع الأسس اللازمة للانتقال إليها .

ومما تجدر بنا الإشارة إليه : أن اشتراك أفراد الشعب في ممارسة السلطة لا يتم على كيفية واحدة، إذ قد يتولى الشعب السلطة بنفسه مباشرة، وهذه الصورة تسمى بالديمقراطية المباشرة، وقد يختار الشعب أشخاصاً يمارسون السلطة نيابة عنه، وهذه الصورة تسمى بالديمقراطية غير المباشرة أو النيابية، أو قد يتم الجمع بين الصورتين السابقتين، فتسمى هذه الصورة من الديمقراطية بالديمقراطية شبه المباشرة . وسنحاول بيان هذه الصور الثلاث، كما يلي :

المطلب الأول

الديمقراطية المباشرة

المقصود بالديمقراطية المباشرة تلك الصورة من الديمقراطية التى يباشر فيها الشعب السلطة بنفسه دون وساطة من نواب أو ممثلين، فتصدر القرارات باتفاق أفراد الشعب أو بأغلبيته .

---

(1) أنظر في تعريف الديمقراطية: فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 333، ثروت بدوي: أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، ص 186.
(2) أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، ص 33 . ومن الكُتّاب من يعزو هذا التعريف إلى رئيس أمريكي آخر هو جيفرسون ، أنظر: آدمون رباط: مصدر سابق، هامش ص 353 .

إن الشعب هو أساس ومصدر السلطة، ومن الطبيعي أن يتولى بنفسه شؤون الحكم دون وساطة أو إنابة. أي أن يمارس الشعب بنفسه جميـــع اختصاصـــات الحكم: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بمعنى أن يصبح الشعب هـــو الهيئـــة الحاكمة والمحكومة في الوقت نفسه .

والديمقراطية المباشرة هي أقدم صور الديمقراطية ظهوراً، إذ عُرفتْ فـــي بعض دول المدينة في اليونان القديمة، وفي أوائل تاريخ رومـــا. وفـــي جميـــع الأحوال، كان عدد الذين يتمتعون بالحقوق السياسية قليلا قياساً إلى عدد السكان، فالشعب هو صاحب السلطة، وهو الذي يباشرها بنفسه، غير أن الشـــعب ليـــس جميع أفراد دولة المدينة، بل هو المواطنون الأحرار فقط، وهم أولئك الأفـــراد الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية، من خـــلال اشـــتراكهم فـــي الجمعيـــة الشعبية، التي تمثل السلطة العليا في المدينة، والتي تسمو على ما عداها، لأنـــها لم تكن إلا الشعب مجتمعاً [1]، لذا كانت سلطاتها مطلقة، لا حدود عليها، إلا بمـــا تقرره هي من قيود .

فقد كان للجمعية الشعبية ــ التي كانت تجتمع عدة مرات في السنة ــ وضع القوانين، وإعلان الحرب وإقرار السلام، والتصديق على المعاهدات، وفـــرض الضرائب، والإشراف على الميزانية، كما كـــان لـــها الإشـــراف علـــى الإدارة والجيش، وانتخاب المجلس (COAN) الذي يتولى مباشرة الوظيفة التنفيذيـــــة، وإدارة الأملاك العامة، واعتماد السفراء، فضلا عن حقها في اختيـــار القضـــاة بالانتخاب أو القرعة [2] .

وفي عالم اليوم لم يبق من الديمقراطية المباشرة ما يلفت النظر إلا القليـــل، ففي سويسرا ما زالت ثلاث مقاطعات جبلية هي أونترفالد (UNTERWALD) وغلاريس (CLARIS) وأبنزيل (APPENZELL) تأخذ ببعض آثـــار هـــذا النظام القديم.

---

(1) إبراهيم شلبي: تطور الفكر السياسي، ص 84 .

(2) راجع في هذا المعنى: عبد الحميد متولي: مصدر ســـابق، ص187، وكذلـــك: ثـــروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 163، وللمزيد من التفاصيل راجع: فؤاد العطـــار: مصدر سابق، ص 19–26، إبراهيم شلبي : مصدر سابق، ص 84 ــ

وتتحقق الديمقراطية المباشرة في هذه المقاطعات، في اجتماع المواطنين في جمعية عمومية (LANDSGEMEINDE) وسط احتفال شعبي كبير، إذ يستعيد المواطنون السلطة، فيقومون بإدارة الشؤون العامة مباشرة، من وضع للقوانين أو تعديلها أو إلغائها، وفرض الضرائب، والنظر في الميزانية والقروض العامة، وانتخاب عدد من المواطنين لإعداد مشروعات القوانين [1] وتولي بعض الاختصاصات الإدارية، وانتخاب غيرهم لمباشرة الوظيفة القضائية [2].

وفيما يتعلق بالوظيفة التشريعية، فإن دور الشعب في المقاطعات السويسرية الثلاث، يقتصر على إقرار أو رفض مشروعات القوانين التي يقوم مجلس الولاية بتحضيرها، ويتم ذلك دون مناقشة جدية — على الأغلب — لأن الأمر يتعلق بمسائل فنية وقانونية يصعب على الجمهور فهمها [3].

مزايا الديمقراطية المباشرة وعيوبها:

من المؤكد أن نظام الديمقراطية المباشرة هو أقرب النظم إلي الديمقراطية المثالية، وهو الذي يؤكد على أن الشعب هو صاحب السلطة، وهي من حقه، لا تمارس إلا بواسطته، ويباشر جميع اختصاصاتها دون نائب أو وسيط.

ويعد الفقيه الفرنسي — جان جاك روسو — من أكثر الفقهاء تحمسا للديمقراطية المباشرة وأشدهم دفاعا عنها، ففيها يتحقق مفهوم التعبير عن الإرادة العامة، الذي يكمن في إرادة مجموع أفراد الشعب، لا في إرادة عدد محدود منه.

إن السلطة للشعب بأكمله، لا يمكنه التنازل عنها، ومن ثم ليس له أن ينيب عنه نوابا أو يكلف ممثلين باسمه، وهؤلاء النواب في نظر روسو— إن وجدوا— هم مجرد تابعين للشعب، ليس لهم حق تمثيل الإرادة العامة . ومن هنا هاجم روسو النظام النيابي، وعد الحكومة النيابية في إنجلترا غير ديمقراطية [4].

(1) ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 164 .

(2) فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 68 .

(3) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، 441/1، محسن خليل: مصدر سابق ، ص 503 .

(4) قال روسو في مؤلفه العقد الاجتماعي:(إن نواب الشعب ليسوا ولا يمكن أن يكونوا ممثلين له، فما هم إلا وكلاء منفذون لإرادته، ليس لهم أن يبتوا في أي شئ نهائيا، يظن الشعب الإنجليزي أنه حر، ولكنه واهم في ظنه، فهو ليس حرا إلا في فترة انتخاب أعضاء البرلمان، فإذا ما تمت الانتخابات عاد الشعب عبدا لا سلطة له .. في اللحظة التي يختار الشعب فيها ممثليه يفقد حريته وكيانه) انظر: وحيد رأفت وآخر: القانون الدستوري ص 121.

وأمام استحالة مباشرة الشعب بنفسه لجميع وظـــائف الدولـــة التشـــريعية، والتنفيذية، والقضائية، اكتفى — روسو — بضرورة أن يتولى الشـــعب مهمـــة وضع القوانين على الأقل، لأن وظيفة التشريع — عنده — هي السلطة الحقيقيـة، وأن السيادة الشعبية تنحصر فيها، وأن تولي الوظيفة التنفيذية مـــن قِبَـل هيئـــة أخرى ليس من خصائص السيادة، وأن هذه الهيئة مجرد هيئة تابعة أو مندوبـــة عن الشعب الذي له تعيينها وإقالتها . وسلطة هذه الهيئة الأخيرة تتلاشى بمجـود اجتماعه في هيئته العمومية.

وعلى هذا فإن المواطنين يتمتعون في ظل الحكم الديمقراطي المباشر بحرية حقيقية، وبصورة شبه دائمة، لا بمجرد حرية نظرية، يمارســها الشــعب عنــد اختيار ممثليه.

يضاف إلى ذلك أن نظام الحكم المباشر يرتفع بمعنويـــات الشـــعب نتيجـــة لاشتراكه في تحمل المسؤوليات العامة، وسعيه في البحث عن الحلول العمليـــة من أجل مواجهة المشكلات المطروحة، وإيجاد الحلول المناسبة لها، فثمة فـــرق بين أن يطلب من الشعب مجرد اختيار ممثليه لتولي الحكم نيابة عنه، وبيـــن أن يطلب منه إبداء الرأي في موضوع معين، لمواجهة مشكلة عملية محددة [1].

وعلى الرغم من أن نظام الحكم المباشر هو أقرب النظم إلى الديمقراطيـــة المثالية، وأكثرها تحقيقاً لمفهوم سيادة الشعب، فإن التطبيق يتعذر مـــن الناحيـــة العملية في الدول الحديثة، وذلك لاتساع رقعتها الجغرافية، وكثرة عدد مواطنيها، عكس ما كان عليه الحال في المدن اليونانية القديمـــة، التـــي كـــانت صغـــيرة المساحة، قليلة السكان ممن لهم مباشرة الحقوق السياسية، لأن باقي أفراد الشعب كان رازحاً في سلاسل العبودية، محروماً من حقوقه السياسية، يعمل ويكدح من أجل إعاشة المواطنين، الذين كان بوسعهم التفرغ لممارسة الشؤون العامة [2].

أما في سويسرا فإن بقاء الحكم المباشر في بعض مقاطعاتها الجبلية النائيـــة راجع إلى صغر مساحتها، وقلة عدد سكانها . وهكذا تقف كثرة السكان حـــائلاً دون الأخذ بالديمقراطية المباشرة . وعلى هذا الأساس هجرتها بعض المقاطعات

(1) ثروت بدوي: النظم السياسية، المصدر السابق، ص 165 – 166.

(2) انقسم المجتمع في دويلات المدن الإغريقية إلى ثلاث طبقات أساسية هي : المواطنـــون والأجانب والعبيد، وتقتصر ممارسة الحقوق السياسية على المواطنين فقـــط، أمـــا الأجـــانب والعبيد فقد حرموا منها .

السويسرية بعد ازدياد عدد سكانها، كمقاطعة ايرى (URI) ومقاطعة شتيتز [1] . (SCHWITS)

إذن يستحيل عملياً ممارسة الديمقراطية المباشرة في الدول الحديثة لعدم إمكان جمع المواطنين في مكان واحد، واشتراكهم جميعاً في مناقشة الشؤون العامة، وحتى لو افترضنا جدلاً إمكان جمع المواطنين في أماكن متعددة، بدلا من جمعهم في مكان واحد، فإنه لا يمكن مباشرة شئون الحكم، لأن مهام الحكم لم تعد كما كانت، بل اتسعت وتشعبت وتنوعت، بحيث أضحت تحتاج إلي خبرة ودراية فنية لا تتوافر في جميع أفراد الشعب [2] .

يضاف إلي ذلك أن القرارات التي تصدر عن مثل هذه الاجتماعات قد لا تتوافر لها المناقشة الجدية السليمة، فالتصويت علي القوانين يكون جملة، بالموافقة أو الرفض، مما قد يؤدي إلي الموافقة علي تشريعات تتضمن في ذاتها عيوبا، أو رفض تشريعات أخري لانطوائها علي عيوب صغيرة، وقد ساق الفقهاء مثالا من مقاطعة ايري للتدليل علي ذلك، حيث قامت مناقشة طويلة في جمعيتها الشعبية عام 1911 حول إباحة أو رفض الرقص في أيام الآحاد، مع أنها أقرت مجموعة كاملة للقانون المدني في جلسة واحدة [3]

ومما أسهم حتى اليوم في بقاء هذا النظام في المقاطعات السويسرية الثلاث، هو أن المسائل المهمة تعود إلى الحكومة الاتحادية القائمة في برن، الأمر الذي لا يحفظ للمقاطعات من الصلاحيات إلا ما يتعلق بالشؤون المحلية قليلة الأهمية، في مناطق وعرة المسالك وبعيدة عن المدن [4].

وأخيرا فإن الكثير من المسائل العامة يتطلب السرية التامة، مما يقتضي حصره في عدد محدود، أو قيام جهات فنية متخصصة لمعالجته، وإن اشتراك جميع المواطنين في مناقشته يكشف سريته، ويعرض البلاد إلى مخاطر جديدة [5] .

---

(1) محسن خليل: مصدر سابق، ص 505، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 260 .

(2) ثروت بدوي: النظم السياسية،ص 166، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص269، محسن خليل: مصدر . ابق ، ص505.

(3) السيد صبري: مصدر سابق، ص 88 ، محسن خليل: مصدر سابق، ص 505، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 269 .

(4) آدمون رباط: المصدر السابق، ص 378، ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 166 .

(5) نفس المصدر السابق، ص 166 .

وأمام هذه الاعتراضات، التي تؤدي إلي استحالة تطبيق الحكم المباشر، فقد أصبح في الوقت الراهن، ذكرى من ذكريات التاريخ الدستوري . فالديمقراطية في عالم اليوم هي الديمقراطية التمثيلية، مع شئ في بعض الدساتير الحديثة من وسائل الديمقراطية شبه المباشرة .

المطلب الثاني

الديمقراطية شبه المباشرة

يعد نظام الديمقراطية شبه المباشرة نظاماً وسطاً بين نظامي الديمقراطية المباشرة (حيث يتولى الشعب السلطة بنفسه)، ونظام الديمقراطية التمثيلية(حيث يقتصر دور الشعب على اختيار ممثلين يتولون الحكم باسمه ونيابة عنه)، فأمام استحالة الأخذ بالحكم المباشر، وابتعاد النظام النيابي البديل عن الأساس المثالي للفكرة الديمقراطية الصحيحة، التي تفترض أن يباشر الشعبُ صاحبُ السيادةِ السلطة بنفسه، وُجِدَ الحل في أن يقوم الشعب بانتخاب نواب لمباشرة شؤون الحكم، على أن يحتفظ لنفسه بحق التقرير في بعض المسائل المهمة، وفقا لوسائل معينة. أي يفترض النظام شبه المباشر وجود هيئة سياسية منتخبة إلى جانب احتفاظ الشعب ببعض الاختصاصات التي يباشرها بنفسه .

أي أن نظام الديمقراطية شبه المباشرة في حقيقته نظام نيابي مطور، خلاصته جعل البرلمان على اتصال مباشر بجمهور الناخبين، تأكيداً للمبدأ الديمقراطي، فالسلطة الحقيقية هي في أيدي الهيئات المنتخبة، ولكن بوساطة نظام الديمقراطية شبه المباشرة أمكن للناخبين المشاركة في بعض سلطات الحكم، وقد لا تقف هذه المشاركة عند حد المجال التشريعي المقرر للهيئة النيابية، وإنما يمكن أن تمتد إلى الرقابة على هذه الهيئة نفسها، والاحتفاظ بحق حلها، وهذا ما جعل بعض الفقهاء يبالغون في وصف هذا النظام، بحسبانهم هيئة الناخبين بمثابة السلطة الرابعة في الدولة [1].

---

(1) سعد عصفور: مصدر سابق، ص 169 ، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 270، حيث يقول إنه (في الديمقراطية شبه المباشرة تصبح هيئة الناخبين سلطة رابعة في الدولة، إلى جانب السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية ذلك لأن الناخبين يباشرون في هذا النظام بعض مظاهر السيادة بصورة إيجابية) .

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

للديمقراطية شبه المباشرة مظاهر متعددة، بعضها متفق عليـــه، والبعـض الآخر يختلف الفقهاء بشأنه [1]، ومع ذلك، سنحاول إلقاء الضوء عليها جميعـــاً، وهي: الاستفتاء الشعبي، والاعتراض الشعبي، والاقتراح الشعبي، وإقالة النائب، وحل المجلس النيابي شعبياً ، وعزل رئيس الجمهورية. ومما تجدر بنا ملاحظته أنه لا يُشترط الأخذ بجميع هذه المظاهر لكي يكون النظام من أنظمـــة الحكـم الديمقراطية شبه المباشرة، بل يكفي أن يأخذ النظام بمظهر أو أكثر منها ليكـون كذلك .

١- الاستفتاء الشعبي :

ويُعد الاستفتاء الشعبي، أهم صورة من صور الديمقراطية شبه المباشـــرة، ويقصد به أخذ رأي الشعب في موضوع معين، وقد يكون الاســـتفتاء الشـــعبي تشريعياً إذا ما تعلق موضوعه بالدستور [2] أو بالتشريع العادي [3] ، وقد يكـون سياسياً [4]، إذا ما انصب موضوعه على شأن من شؤون الحكم .

أما من حيث وجوب إجراء الاستفتاء من عدمه، فإنه قد يكون إجبارياً إذا حكـم الدســتور بوجــوب أخذ رأي الشــعب في موضـــوع معين، ومثاله أن يتطلب

(1) أنظر: عثمان خليل: مصدر سابق، ص 198 ـــ، ثروت بدوي: النظم السياسية، مصـدر سابق، ص 183- 184، شمران حمادي : مصدر سابق، ص 101.

(2) صدرت جميع دساتير الاتحاد السويسري بواسطة الاستفتاء منذ دستور سنة 1802، ثـم دستور سنه 1848، ثم دستور عام 1874، النافذ الذي تضمن في المادة 123 منه أنه لا يجـوز إجراء أي تعديل في الدستور ـــ سواء أكان التعديل كلياً أو جزئياً ـــ إلا إذا وافقت عليه أغلبية المواطنين والولايات، وحدث هذا في فرنسا أيضاً، فإن دستوريها لســنتي 1946 و1958 قـد صدرا بطريقة الاستفتاء الدستوري، وحدث هذا أيضاً في جمهوريـــة مصـــر العربيـــة فـإن دستورها لسنة 1971 النافذ قد صدر بواسطة الاستفتاء، فضلا عن تعليقه أي تعديل على حكم من أحكامه على موافقة الشعب (المادة 89) . والاستفتاء الدستوري معمول به في دساتير كـل من استراليا (المادة 128 من دستورها الصادر سنه 1900) ، والدانمـــارك (المـــادة 94 مـن دستورها الصادر في سنة 1915)، واليابان (المادة 96 من دستورها الصادر في سنة 1946)، وإيطاليا (المادة 138 من دستورها الصادر في سنة 1947) .

(3) وتأخذ سويسرا أيضاً بالاستفتاء التشريعي، وكان هذا النوع من الاستفتاء يجـــرى علـى نطاق الولايات، ثم أدخل لأول مرة في الدستور الاتحادي لعام 1874 (المادة 81) .

(4) ومثاله ما نصت عليه (المادة 152) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971، التي أجازت لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل المهمة التي تتعلق بمصالح البـــلاد العليا.

الدستور أخذ موافقة الشعب على تعديل نصوصه . وقد يكون الاستفتاء الشعبي اختيارياً إذا ما ترك الدستور أمر الإجراء على إرادة الجهة المنوط بها الاستفتاء، وهذه الجهة قد تكون رئيس الجمهورية، أو عدداً معيناً من أعضاء البرلمان، أو الحكومة، أو عدداً محدداً من الناخبين، وبذلك فإن لهذه الجهة أن تلجأ إلى إجراء الاستفتاء، ولها ألا تلجأ إليه ، أي أن أمر الاستفتاء يكون جوازياً للجهة المحددة من قبل الدستور، بحيث تقرره طبقاً لسلطتها التقديرية .

ومن حيث ميعاد الاستفتاء فإنه قد يكون سابقاً، إذا ما تطلب الدستور إجراءه قبل إقرار البرلمان للقانون، أو قد يكون لاحقاً إذا ما حدد الدستور موعد إجرائه بعد إقرار البرلمان للتشريع .

أما من حيث قوة الاستفتاء القانونية، فإنه يبدو لنا ملزماً في جميع الأحوال، لأن الديمقراطية تأبى إهمال إرادة الشعب، فعندما تلجأ إحدى الجهات التي حددها الدستور إلى إجراء الاستفتاء، فإنها تخضع إلى رأى الشعب، إن لم يلزمها الدستور بذلك، انطلاقاً من المبدأ الديمقراطي .

وبذلك فليس صحيحاً تقسيم الاستفتاء من حيث قوة إلزامه إلى استفتاء ملزم وآخر استشاري استناداً إلى الدستور، ومن ثم اعتبار الاستفتاء ملزماً إذا أوجب الدستور الأخذ بنتيجة الاستفتاء، وأنه يكون استشارياً إذا لم يقيد الأخذ بنتيجته .

2- الاعتراض الشعبي :

المقصود بالاعتراض الشعبي هو حق عدد معين من الناخبين في الاعتراض على تشريع صادر من المجلس النيابي خلال مدة معينة، والاعتراض في واقعه القانوني كما يبدو يشكل استفتاءاً سلبياً، أي أن هناك قانوناً صادراً من المجلس النيابي، يحق لعدد محدد من المواطنين الاعتراض عليه .

فالقانون يصدر عن البرلمان، ويكون نافذاً وتاماً، غير أن الدستور يعطي لعدد معين من الناخبين – 20 ألفاً أو 30 ألفاً أو أكثر – الحق في طلب عرضه على الشعب، خلال مدة معينة من نشره، فإذا مضت المدة ولم يقم العدد المطلوب بالاعتراض، أصبح القانون نهائياً، ولا يجوز الاعتراض عليه بعد ذلك، أما إذا حصل الاعتراض بصورة قانونية، فإن التشريع المعترض عليه يطرح على الشعب بأكمله، فإذا وافق عليه تأكد القانون، وإلا عُدَّ القانون لاغياً

وتعدم آثاره وكأنه لم يكن من تاريخ صدوره[1].

ومما تجدر بنا ملاحظته أن الأغلبية المطلوبة لإلغاء القانون هي الأغلبيـــة المطلقة من عدد الناخبين، لا الأغلبية المحدودة، ذلك لأن الامتناع عن التصويت يعد قبولا للقانون[2].

3- الاقتراح الشعبي :

ويقصد بالاقتراح الشعبي إعطاء الحق لعدد معين مـــن النـــاخبين بـــاقتراح القوانين، وعرضها على البرلمان، أو على الشعب، ففي حالة عرض مشـــروع القانون على البرلمان يتعين عليه مناقشته والبت فيه، إما بالموافقة عليه، وهنـــا يصبح المشروع قانونا واجب النفاذ، بعد إصداره ونشره، أو أن يرفض البرلمان المشروع المقترح، وفي هذه الحالة توجب الدساتير عـــرض المشـــروع علـــى الشعب لاستفتائه فيه وحده، أو مع مشروع مواز مقترح مـــن قبـــل البرلمـــان، ويعرض المشروعان على الشعب لكي يفاضل بينهما .

وقد يكون الاقتراح المقدم من عدد معين من الناخبين مجرد فكرة، عندئـــذ يتولى البرلمان صياغتها صياغة فنية، أو أن يكون الاقتراح المقـــدم مصوغـــا صياغة قانونية فنية، ومبوبا بشكل كامل .

وفي حالة أخرى قد لا يوجب الدستور عرض الاقتراح على البرلمان، بـــل ينص على عرضه مباشرة على الشعب، أو قد يتطلب الدستور فضلا عن موافقة البرلمان، عرض المقترح على الشعب، لكي يكتسب صفته الإلزامية [3]

وفي جميع الأحوال، فإن الشعب يتحول في الاقتراح الشعبي إلـــى ســـلطة تشريعية، يتولى وظيفة التشريع عن طريق البرلمان، أو يتولاها مباشـــرة، إمـــا بوضع القانون والتصويت عليه أو باقتراح مبدئه، وترك أمـــر صياغتـــه إلـــي البرلمـــان. وفي كلتا الحالتين، يقدم الاقتراح على شكل عريضة، يتقدم بها عدد

---

(1) تأخذ سويسرا بالاعتراض الشعبي على النطاق الاتحادي، وفي بعض المقاطعـــات، بـــال وزيورخ، وسويتز، أنظر: السيد صبري: مصدر سابق، ص 108.

(2) أنظر: أنور الخطيب: مصدر سابق، ص 215، وكذلك : ثروت بدوي : النظم السياســـية، مصدر سابق، ص 186

(3) محسن خليل : مصدر سابق،ص510

من الناخبين يجمعون التواقيع عليها، ثم يرفعونها إلي الجهة المختصة [1].

4- إقالة الناخبين لنائبهم :

تقرر بعض الدساتير الحق لعدد معين من الناخبين بإقالة النائب الذي انتخبوه وعزله قبل انتهاء مدة نيابته، وذلك إذا تبين لهم أنه خرج عن حدود المهمة التي انتخب من أجلها .

وإذا كانت الوسائل السابقة تتجه جميعاً نحو السلطة التشريعية، فإن الإقالة يمكن أن تتجه إلى النواب في المجالس التشريعية، كما يمكن أن تكون موجهة نحو القضاء[2]. ونظراً لخطورة الإقالة، فقد حرصت الدساتير على إحاطتها

---

(1) الاقتراح الشعبي مأخوذ به على نطاق واسع في سويسرا، سواء في المجال الاتحادي، أو في المقاطعات، ولكن يلاحظ أن الدستور الاتحادي قد قصر الاقتراح الشعبي على المسائل الدستورية فقط، بموجب المادتين 120و121 وفق تعديل عام 1891 على الدستور النافذ إلا أن الشعب يستطيع الاقتراح في المواضيع القانونية العادية عن طريق طلب ضمها إلى الدستور، وهذا ما حصل حين طلب المواطنون تعديل الدستور، بحيث ينص على تحريم نوع معين من المشروبات الروحية يدعى (الأبسنت)، أو عند طلب منع سلخ الحيوانات على الطريقة اليهودية .

... وهكذا استطاع الشعب إدخال موضوعات بعيدة عن المسائل الدستورية في نطاق الاقتراح الشعبي.

وفي المقاطعات أبيح حق الاقتراح الشعبي سواء في المسائل الدستورية أم القوانين العادية، وقد تبنت المادة السادسة من الدستور الاتحادي النافذ هذا المبدأ، وذلك حين تقررت الحماية من الدستور الاتحادي النافذ هذا المبدأ، وذلك حين قررت الحماية الفدرالية لدساتير المقاطعات التي تتضمن جواز تعديلها عن طريق الاقتراح الشعبي ، وهكذا أعطت المادة 9 من دستور مقاطعة برن لسنة 1893 الحق لفئة من المواطنين ويبلغ عددها اثني عشر ألفاً الاقتراح الشعبي، وفي مقاطعة جنيف أعطي الحق إلى 2500 مواطن، وفي الولايات المتحدة أصبح حق الاقتراح الشعبي شائعاً في معظم الولايات، بل إن في البعض منها، قد صدر العديد من القوانين، إثر طلب من الناخبين، وتصويت الشعب عليها، أنظر في هذا المقطع الأخير : آدمون رباط :544/1.

(2) إن إقالة القضاة معمول بها في بعض الولايات الأمريكية، ويطلق عليها الركال (RECALL) وتتضمن معنيين، هما الإعادة والإقالة، أي إقالة القاضي المنتخب من قبل الشعب إذا لم يعد راضياً عنه، أو لإعادة المحاكمة في الأحكام التي صدرت عن القضاء، والركال مقرر على هذه الصورة لمواجهة السلطة الخطيرة التي يتمتع بها القاضي، وإصداره الأحكام الجائرة، ذلك أن بإمكانه مهما تدنت درجته إيقاف تنفيذ القوانين، أي أن يصدر حكماً مخالفاً للإرادة الشعبية، وعلى هذا أعطي الحق في إقالة القاضي بطريقة التصويت من الشعب لمعادلة السلطة الخطيرة التي يتمتع بها . يضاف إلى ذلك، أن الشعب يملك إعادة الأحكام =

بضمانات مهمة، منها أن يوقع على الإقالة خمس الناخبين أو ربعـــهم[1] وأخـذ كفالة مالية من الذين اقترحوا عزل النائب، وفي حالة إعـادة انتخـاب النـائب المعزول تدفع جميع مصاريف معركته الانتخابية من هذه الكفالة .

وهذا المظهر في دساتير بعض الولايات الأمريكية، وعلى الأخـص فـي دستور ولاية كاليفورنيا لسنة 1911، ودستور لوس أنجلس لسنة 1903 وقد حاول الرئيس الأمريكي (تيودور روزفلت) خلال حملته الانتخابيـة الثانيـة الفاشـلة للرئاسة سنة 1912 اتباع الركال في جميع دساتير الولايات فضلاً عن الدسـتور الاتحادي، مستثنياً فيه أعضاء المحكمة العليا وأحكامها فقط [2].

5- الحل الشعبي :

المقصود بالحل الشعبي إعطاء عدد معين من الناخبين حق المطالبة بحـل المجلس النيابي، وعرضه على الشعب من أجل استفتائه فيه، وبذلك تختلف هـذه الوسيلة عن سابقتها، ذلك أن الحل الشعبي ينصب على المجلس النيابي بأكملـه، أي تشمل الإقالة جميع النواب، فإذا ما استكمل طلب الحـل إجـراءه الشـكلي، يعرض الموضوع على الشعب، فإذا وافق بالأغلبية التي نص عليها الدسـتور – أغلبية الناخبين أو أغلبية المصوتين –حلت الهيئة النيابية، وهذا يعنـي بعدئـذ إجراء انتخابات جديدة، أما إذا لم يحصل طلب الحل على الأغلبية المطلوبة، عد ذلك بمثابة تجديد للثقة بالمجلس النيابي [3].

6- عزل رئيس الجمهورية :

ويقصد به إعطاء عدد معين من الناخبين حق المطالبة بعزل رئيس الجمهورية، قبل انتهاء مدة رئاسته عند فقد الثقة به، وعلى الرغم من قيام بعـض الفقـهاء بإضافة هذه الصورة إلى صور الديمقراطية شبه المباشرة، فإننا لا نجد تطبيقـاً لها، إلا في دستور واحد ملغي، هو دستور فايمار الألماني الصادر عـام1919 ، الذي أجاز عزل رئيس الجمهورية، وهي: أن يكون طلب العزل مقدماً من عدد

= التي اتخذها القاضي المعزول، على الرغم من اكتسابها الدرجـة القطعيـة، للمزيـد مـن التفاصيل حول الركال، أنظر : آدمون رباط : مصدر سابق 544/1 ـ و400/2

(1) عبد الحميد متولي : مصدر سابق، ص 197ـ

(2) انظر :آدمون رباط : مصدر سابق، 546/1،: محسن خليل : مصدر سابق، ص 516.

(3) تأخذ بعض المقاطعات السويسرية بطريقة حل المجلس النيابي حلا شعبيا كمقاطعة بـرن في دستورها لسنة 1893، ومقاطعة لوسرن في دستورها لسنة 1875 الذي نـص علـى أن للشعب في أي وقت أن يحل المجلس النيابي، إذا ما طلب ذلك أربعة آلاف ناخب على الأقل .

معيــن مــن النـــاخبين، وأن توافــق الســلطة التشـــريعية (الرايخشـــتاغ REICHSTAG) عليه بأغلبية الثلثين، وفي هذه الحّالة يمتنع الرئيـــس عــن مزاولة أعماله، ثم يعرض الأمر على الشعب، فإذا وافق عليـــه عُــزل رئيــس الجمهورية، وإلا عُدّ الاستفتاء تجديداً له، ويتم حل المجلس النيابي، لأن ذلك يعد تأبيداً لرئيس الجمهورية في مواجهة الرايخشتاغ [1].

المطلب الثالث

الديمقراطية غير المباشرة أو النيابية

إن الديمقراطية الأكثر شيوعاً في العالم المعاصر هي الديمقراطيـــة غــير المباشرة أو النيابية، وفيها لا يزاول الشعب السلطة بنفسه، بل يقتصر دوره على اختيار نواب يمارسون الحكم باسمه، أي أن الشعب صاحب السلطة لا يباشـــر الحكم بنفسه، كما هو الحال في الديمقراطية المباشرة ولا يشارك النـــواب فـــي بعض شؤون الحكم، كما هو الحال في الديمقراطية شبه المباشرة .

إن دور الشعب في هذا النوع من الديمقراطية يقوم على أساس انتخاب عدد من الممثلين تتكون منهم الهيئات التي تتولى- بمقتضى الدستور- زمام الحكم في الدولة، لمدة محدودة، وإن الحق في الحكم في ظل الديمقراطية النيابية يعود إلـــى هيئة منفردة، أو هيئات متعددة تستند في وجودها إلى الانتخاب، على أساس مبدأ أن الشعب هو صاحب السلطة ومصدر السيادة ولذلك يعد وجود الهيئة النيابيـــة أساسياً في هذا النظام باعتبارها مكمن الإرادة العامة عن الشعب الذي ينتخبـــها، وهي بهذا الأساس بمثابة الأداة المحركة في الديمقراطية التمثيلية على الرغم من اختلاف الأنظمة، من حيث العلاقة بين السلطات فيها.

وسنتولى بيان الديمقراطية النيابية من خلال خمسة فروع هي : نشأة النظام النيابي، والتوفيق بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطـــي، وخصـــائص النظـــام النيابي، وتنظيم الهيئات النيابية، وأخيراً الانتخاب باعتباره وسيلة تكوين الهيئـــة النيابية .

---

(1) حول عزل رئيس الجمهورية، انظر: سعد عصفور: مصدر سابق، ص 176 ، محســـن خليل : مصدر سابق، ص 518-519، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 276-277، شمران حمادي : مصدر سابق، ص 106-107.

الفرع الأول

نشأة النظام النيابي

تعد إنجلترا مهد النظام النيابي، ففيها نشأ وتطور واكتمل عبر تاريخ طويل، ومنها انتقل إلى غيرها من الدول، وفي مقدمتها فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية .

فقد استقرت عادة ملوك إنجلترا ـ على الرغم من تأسيس الملكية فيها عام 1066 على قاعدة النظام المطلق ـ على جَمْع مجلس من كبار الحائزين لأراضي التاج، من أجل استطلاع رأيه في شؤون الحكم وفرض الضرائب، وكان هذا المجلس مكوناً من الأشراف ورجال الدين ويحدد الملك عدد أفراده وكيفية تشكيله، وكان رأيه استشارياً، إذ لم يكن الملك مقيداً به .

وبعد خضوع إنجلترا لسلطات النورمانديين توسعت اختصاصات المجلس في المجالين التشريعي والقضائي، ثم أضيفت إليه صلاحيات جديدة، بعد صدور وثيقة العهد الأعظم عام 1215، تتمثل في مشاركته للملك في وضع القوانين وفرض الضرائب .

وفي عام 1254 حدث تطور مهم في تشكيل المجلس الذي أصبح يسمى (البرلمان) [1]. فبعد أن كان مكوناً من الأشراف ورجال الدين، دعا الملك هنري الثالث فارسيْن مُنْتَخَبَيْن عن كل مقاطعة، ثم آخرين من المدن الهامة، وقد أدى هذا التشكيل الجديد للمجلس إلى حدوث صراع من نوع جديد بين الأشراف ورجال الدين من جانب، ونواب المقاطعات والمدن من جانب آخر، تسبب في انقسام البرلمان إلى مجلسين اعتباراً من سنة 1261، هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، ثم أصبح لكل منهما سنة 1351 مكان خاص يجتمع به .

وفي القرن السابع عشر شهدت إنجلترا حركة ديمقراطية توجت بإصدار ميثاق الحقوق BILL OF RIGHTS عام 1689، والذي يعد نقطة البداية في

---

(1) اصطلاح برلمان أصله فرنسي، نشأ عن فعل كلمة (PARLER) وكان يعني جمعية تجري فيها المناقشات، وقد انتقل المصطلح من فرنسا ـ مع النورمانديين الفاتحين ـ إلى إنجلترا، حيث أخذ يدل على المجلس الكبير، ثم فيما بعد يدل على المجمع المؤلف من مجلس العموم واللوردات في حين أن هذا الاصطلاح صار يدل في فرنسا على المحاكم العليا الكائنة في العاصمة وفي المدن الكبرى، انظر : آدمون رباط : مصدر سابق1/ 127.

قيام الملكية المقيدة (الدستورية) ، وانتهاء لعصر السلطان المطلق . وفي العـــام نفسه صدر قانون لحماية الحريات الفردية تقرر الحق فيه لكل إنســـان حريـــة الفكر، والرأي، والتملك، وعدم جواز القبض عليه وحبسه إلا بموجب إجـراءات خاصة، وأن لا تجرى محاكمة متهم إلا أمام هيئة محلفين .

وفي داخل البرلمان كانت الغلبة لمجلس اللوردات، وفي مرحلة تالية تعـادلا في الاختصاصات، ثم مالت الكفة لصالح مجلس العموم . وفي عام 1928 انتهت عدة إجراءات تتعلق بالنظام الانتخابي بحيث أصبح اقتراعا عاما سريا ومباشـرا جعل النظام النيابي الإنجليزي نظاما تمثيليا ديمقراطيا، وإن السلطة فيه تعود إلى الشعب يمارسها نوابه باسمه .

وفي فرنسا، ومنذ العصر الوسيط جرى ملوكها على دعوة مجلس الطبقـات العامة المكون من النبلاء ورجال الديـن وممثلي الطبقة الثالثة – كمـا كـانت تسمى – من أهالي المقاطعات والمدن، وبعد أن تعطل دور هذا المجلس منذ عام 1614، دعاه الملك لويس السادس عشر إلى اجتماع في 5 آيار عـام 1789 مـن أجل الحصول على دعمه من أجل فرض ضرائب جديدة، غير أن الملك فوجـئ بأن ممثلي طبقات الشعب كانوا مزودين من مفوضيهم بعرائض تتضمن رغبتهم في إصدار دستور ينظم قواعد الحكم على أسس جديدة، وتحقيق المساواة بيـن المواطنين، مع الحفاظ على النظام الملكي، وفي 17 حزيـران مـن عـام 1789 تحول المجلس إلى جمعية وطنية، وبذلك أصبحت الملكية المطلقة ملكية مقيـدة . وفي 26 آب من نفس العام أصدرت الجمعية إعلانا للحقوق أكدت فيه علـى أن الأمة هي صاحبة السيادة ومستقرها .

وفى عام 1791 أقرت الجمعية الوطنية الدستور الأول الذي منحها سـلطات واسعة، وفي عام 1792 ألغيت الملكية، وخولت الجمعية الوطنية السلطات كافة . ومن هنا نشأ النظام النيابي في فرنسا .

أما في أمريكا فقد تمثل سكان المستعمرات البريطانية الثلاث عشرة بميثـاق الحقوق لسنة 1689، وتمسكوا بما قرره من حريات مثل : حرية الرأي، والفكـر والاجتماع، وحق تقديم العرائض إلى الحكومة، وإلى وجود المحلفين في المحاكم الجنائية، فضلاعن تمسك الأهالي بانتخـاب ممثليـن عنـهم يتولـون فـرض الضرائب[1].

(1) دافيد كوشمان كويل : النظام السياسي في الولايات المتحدة، ص 38 ـ

وعلى إثر صدور عدة قوانين إنجليزيـــة تحــد مـــن الحريـــات التجاريـــة للمستعمرات نشبت حرب الاستقلال التي انتهت بقيام الولايات المتحدة الأمريكية على قاعدة النظام النيابي الديمقراطي، وتأسس مؤتمر (CONGRESS) يتكون من مندوبين عن المستعمرات (الدول) في مرحلة التحالف، تحول إلى مجلـــس نيابي ينتخبه الشعب بعد الاستقلال، ويتكون من مجلسين : أحدهما، يمثل الشعب الأمريكي، ويسمى مجلس النواب، وثانيهما ،يمثل الدول الأعضاء في الاتحـــاد، ويسمى مجلس الشيوخ .

الفرع الثاني

التوفيق بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطي

تفترض الديمقراطية أن يباشر الشعب السلطة بنفسه باعتباره مصدر جميع السلطات وصاحبها الوحيد. إلا أن تولي الشعب لهذه المهمة يبدو متعذراً في الدول الحديثة، ويكتفي باختيار أشخاص يطلق عليهم اسم النواب يتولون عنه ممارسة السلطة .

إن الحكم في النظام النيابي يتولاه النواب وليس الشعب، فكيف يكون الشعب صاحب السلطة وهو لا يباشرها، بل يتولاها غيره ؟. إن الديمقراطية المثالية هي الديمقراطية المباشرة، وأمام استحالة تطبيقها قيل بضرورة احتفاظ الشعب بمهمة وضع القوانين، على اعتبار أن القانون هو المعبر عن الإرادة العامة، ولكن النظام النيابي يجرد الشعب من جميع سلطاته، ويعطيها إلى ممثلين، ينتخبهم الشعب، يحكمون باسمه ونيابة عنه، فهل يمكن اعتبار النواب ممثلين عن الإرادة العامة؟ أي هل يمكن التوفيق بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطي؟.

لتفسير ذلك لجأ الفقه إلى الحلول التالية :

➢ 1- نظرية النيابة :

لقد أخذت هذه النظرية من فكرة النيابة القانونية في القانون الخاص، حيث تفترض وجود شخصين، أحدهما الوكيل، والآخر الموكل، وتقوم فكرة الوكالة في أن يأتي الوكيل بتصرفات قانونية لا تنتج آثارها في ذمته، بل في ذمة موكله، وكأن هذا الأخير هو الذي قام بالتصرف[1].

وتعد هذه النظرية العلاقة بين البرلمان والأمة بمثابة العلاقة بين الوكيل والموكل، فالبرلمان هو النائب أو الوكيل، والأمة هي الموكل أو المنيب، وما يؤديه البرلمان من أعمال وتصرفات تنسحب آثاره القانونية إلى الأمة، كما لو كانت هي نفسها التي قامت بالعمل أو التصرف .

---

(1) انظر : المادة 927 من القانون المدني العراقي التي تنص على أن (الوكالة عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل) أو بنفس المعنى المواد 699و665و699 من القوانين المدنية في كل من مصر وسوريا وليبيا على التوالي .

وبما أن الأمة تعد كما لو كانت هي نفسها التي تقوم بالتصرفات التي يؤديها البرلمان، وأن آثارها تنسحب إليها بموجب أحكام الوكالة، يزول التعارض بين المبدأ الديمقراطي والنظام النيابي .

وعيب هذه النظرية أنها تقوم على أساس المجاز والافتراض، ذلك أنها تأخذ بفكرة وجود إرادتين، واحدة للوكيل أي البرلمان، وثانية للموكل أي الشعب، وأن إرادة النائب هي التي تقرر بدلا من إرادة المنيب. وهذا الازدواج في الإرادات يتعارض مع جوهر الإرادة ذاتها ، التي تظهر لصيقة بالذات الإنسانية، متصلة بها، وغير قابلة للفصل عنها، ومن بعد فإن إرادة الشعب لا تنفصل عنه، وليس للبرلمان أن يريد بدلا عن إرادة الشعب [1].

كما أعطت هذه النظرية للشعب الشخصية المعنوية، مما يعني تمتع كل من الشعب والدولة بها في آن واحد، وهذا ما لا يمكن التسليم به، لأن الشخصية المعنوية تنسحب إلى الدولة وليس إلى الشعب . وفضلا عن ذلك أنه حتى لو كان بالإمكان الاعتراف للشعب بالشخصية المعنوية، فإنه شخص مجرد، والشخص المجرد لا تكون له إرادة حقيقية، ومن ثم فهو ليس محلا للنيابة أو التوكيل، وعليه لا تكون للشعب إرادة قبل وجود من يمثله، ويريد نيابة عنه . أي أن إرادة الشعب لا تظهر إلا بعد اختيار الحكام [2]

وبذلك فإن إرادة الشعب لا توجد إلا بوجود البرلمان الذي يخلقها ويكونها، ويعبر عنها، ومن ثم فلا وكالة أو نيابة بين الشعب والبرلمان .

➢ 2- نظرية العضو :

انطلقت نظرية العضو من محاولة تفادي العيب الرئيسي الذي أصاب سابقتها، وذلك بالتأكيد على أن الإرادة لا تظهر إلا لصيقة بالذات الإنسانية ومتصلة بها، وبذلك فليس ثمة إرادتان بل إرادة واحدة هي إرادة الشخص الجماعي المنظم، وهذا الشخص الجماعي هو الأمة، التي تعبر وحدها عن إرادتها بذاتها .

أما كيف تعبر الأمة عن إرادتها بذاتها؟ فيكون ذلك عن طريق أعضائها الذين يدخلون في تكوينها، دون أن يكونوا مستقلين عنها، أو أن تكون لهم إرادات خاصة بهم، وأعضاء الأمة هم هيئاتها العامة : التشريعية، والتنفيذية

(1) آدمون رباط ، مصدر سابق،387/2 .
(2) ثروت بدوي : النظم السياسية، مصدر سابق، ص 172-173.

والقضائية، التي هي ليست سوى أدوات لتنفيذ إرادتها، مثلها مثل الأعضاء في جسم الإنسان تستخدم للتعبير عنه دون أن تكون لها إرادة مستقلة، فكما أن اللسان مجرد عضو في جسم الإنسان يستخدم للتعبير عن إرادته، دون أن يكون له إرادة خاصة به، كذلك البرلمان – أو غيره من الهيئات – هو مجرد عضو، يستخدم للتعبير عن إرادة الأمة، حيث لا إرادة لغيرها، ولا وجود إلا لها، ومن بعد فإن إرادة البرلمان ما هي إلا إرادة الأمة .

وبذلك فإن هذه النظرية دفعت الاعتراضات الأساسية التي وجهت إلى النظرية السابقة، بافتراضها وجود إرادة واحدة هي إرادة الأمة، وأن للبرلمان وظيفة معينة دون أن تكون له إرادة مستقلة، وعليه فان هذه النظرية تتفق مع جوهر الإرادة غير القابلة للانفصال، وألا تكون هناك إلا إرادة واحدة هي إرادة الأمة التي تتجسد في الأشخاص الذين يمثلونها.

أما عيب هذه النظرية الأساسي فإنها تقوم كسابقتها على الاعتراف للأمة بالشخصية المعنوية، كما يعيبها أنها قد تشكل خطرا على الحقوق والحريات لأنها تسوي بين إرادة الحكام وإرادة المحكومين، وتجعل إرادة الشعب أو الأمة متلازمة مع إرادة هيئاتها الحاكمة. على اعتبار أن هذه الهيئات هي مجرد أعضاء، وأن تصرفاتها هي إرادة الأمة.

➢ 3– التكييف الصحيح :

في ضوء ما سبق يتبين عدم صلاحية النظريات المجردة لتفسير صلة النظام النيابي بالمبدأ الديمقراطي، ولهذا يتجه الفقه نحو الاعتبارات العملية، والضرورات الاجتماعية، والتطورات التاريخية، حلا لهذا الإشكال.

فالأخذ بالنظام النيابي أملته الاعتبارات العملية وذلك لاستحالة قيام الحكم المباشر في الدول الحديثة نتيجة لاتساع مساحتها، وكثرة عدد سكانها وتعقد مشكلاتها التي لا يمكن لمجموع المواطنين أن يتفهموها، أو أن يكون في وسعهم إيجاد الحلول لها، لما يتطلب قيام هيئات فنية متخصصة لعلاجها، وهذه الهيئات هي عبارة عن نواب الشعب ممن لهم حسن التكوين وواسع الخبرة، وعمق الثقافة، ما يؤهلهم للحكم باسم الشعب ونيابة عنه .

أما الضروريات الاجتماعية في قيام الحكم النيابي فتتمثل في مفهوم الديمقراطية الذي ينطوي على وجهين: أولهما حكم الشعب للشعب، وثانيهما في أن الغاية من الديمقراطية هي أن تكون من أجل الشعب، وذلك بتحقيق مصالحه

وهذه المصالح تتحقق ــ باعتقادنا ــ سواء حكم الشعب نفسه بنفسه، أو باشـــر السلطة عن طريق ممثلين، ينتخبهم الشعب، ويحكمون باسمه ونيابة عنه .

وفضلاً عن ذلك فإن النظام النيابي لم ينشأ على أساس مبــدأ فلســفي، أو نتيجة لأفكار نظرية محددة، وإنما نشأ ونما واكتمل نتيجة لتطــورات تاريخيــة حدثت في إنجلترا، ومنها انتقل إلي الدول الأخرى .

الفرع الثالث

خصائص النظام النيابي

يفترض النظام النيابي قيام الشعب باختيــار هيئاتــه العامــة: التشــريعية والتنفيذية والقضائية، لتحكم باسمه ونيابة عنه. غير أن الأنظمــة النيابيــة قــد اتجهت نحو حلول متباينة، فمنها: من يجعل اختيار الهيئات الثلاثة بيد الشعب[1]، ومنها ما يحصر فكرة النيابة في البرلمان فقط [2]على أن يراقب ويشرف علــى تشكيل الهيئتين الأخريين: التنفيذية والقضائية. وعلى هذا الأساس فقد اعتبر الفقه وجود البرلمان هو الركن الأساسي للنظام النيابي، انطلاقاً من أن البرلمان هــو الذي يتولى إصدار القانون، وأن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة.

على أنه لا يكفي وجود الهيئة النيابية فقط، بل يجب أن ينهض النظــام النيــابي على خصائص أخرى،وهي أن تكون هذه الهيئة النيابية منتخبة، وأن تحوز على سلطات حقيقية، وأن تكون مدتها محدودة، وأن يكون أعضاؤها ممثلين للشــعب بمجموعه. وسنتعرض لبيان هذه الخصائص، وكما يأتي : ــ

- **1- أن تكون الهيئة النيابية منتخبة:**

من أجل أن تتمتع الهيئة النيابية بصفتها التشريعية لابد أن تكون هذه الهيئــة منتخبة، لأنها تتولى وضع القوانين. وهذه المهمة تتم نيابة عن الشعب، ولكــي يتحقق معنى النيابة يجب أن يفصح الشعب عن رأيه بأن يقوم بتشــكيل هيئتــه النيابية بواسطة الانتخاب .

وعلى هذا الأساس فإن أية هيئة يتم تشكيلها بوسيلة غير وسيلة الانتخــاب كالتعيين أو الوراثــة لا تعد هيئة نيابية، ولا يصح أن تتولى التعبير عن الإرادة

(1) كما هو الحال في النظام النيابي الرئاسي

(2) وهو ما يــأخذ به كل من نظام حكومة الجمعية، والنظام البرلماني.

العامة. لذلك فإن انتخاب الهيئة النيابية هو أساس النظام النيابي الذي لا يقـوم أو يتحقق إلا بانتخاب جميع أعضائها.

- 2- أن تتمتع الهيئة النيابية بسلطات فعلية :

لا يكفي عنصر الانتخاب وحده لإضفاء الصفة النيابية، بل يتعيـــن عـــلاوة على ذلك أن يباشر المجلس المنتخب سلطات فعلية نهائية. وتظهر هذه السلطات النهائية أساساً في أداء الوظيفة التشريعية بأن يكـــون للبرلمـــان حـــق اقـــتراح القوانين، وأن يكون صاحب الحق الوحيد في الموافقة النهائيـــــة علـــى جميـــع القوانين، وأن يستحيل إصدار أي تشريع إلا بعد موافقتـــه. باعتبـــاره صـــاحب الاختصاص التشريعي في الدولة.

يضاف إلى وظيفة التشريع ما يتمتع به البرلمان من سلطات في المجـــالات السياسية والمالية.

وعلى ذلك فلا يمكن إضفاء الصفة النيابية على أنظمة تتشـــكل برلماناتـــها على أساس الانتخاب، إذا كانت لا تتمتع إلا بسلطات استشارية، وكانت الســـلطة الفعلية النهائية بين أيدي غيرها أفراداً أو هيئات.

- 3- أن تكون مدة الهيئة النيابية مؤقتة (محددة بمدة معينة)

استناداً إلى كون الهيئة النيابية تتولى التعبير عن الإرادة العامة يتعيـــن ألا تكون مدتها مؤبدة، إذ يقتضي العودة إلى الشعب خلال مـــدة محـــددة، لمعرفـــة رغباته وميوله وإرادته، بإجراء انتخابات جديدة، لمعرفة اتجاهات الرأي العـــام، أما جعل مدة الهيئة النيابية غير محدودة فيؤدي إلى إهدار فكـــرة النيابـــة عـــن الشعب، لأن هذه الهيئة ستفقد بعد حين صفتها التمثيلية، وتبتعد عن اتجاه الشعب وإرادته.

كما وأن جعل مدة الهيئة النيابية مؤقتة يحقق غرضاً آخر، هو قيام رقابـــة الشعب على نوابه، وذلك بأن يجعلهم معبرين عن تطلعاته دائماً من خلال رغبة النواب الاحتفاظ بثقته أملا في تجديد عضويتهم، ومن هنا يتحقق المبدأ الرقـــابي بتجديد الثقة ببعض النواب، وتجريدها عن بعضهم الآخر، تبعاً لـــدوام الثقـــة أو عدم دوامها بين النائب وناخبيه.

وتتفـــق معظـــم الدســـاتير على مـــدد متوســـطة في تحـــديد مـــدة الفصل

التشريعي[1] التي تتراوح بين ثلاث سنوات إلى خمس سنوات، وسبب ذلك يعود إلى أن المدد القصيرة تؤدي إلى إرباك العمل، وجعل النواب خاضعين بصفة مستمرة للناخبين كي يعيدوا انتخابهم، وأن المدد الطويلة تباعد بين الهيئة النيابية وحقيقة اتجاهات الرأي العام.

- **4-تمثيل عضو الهيئة النيابية للشعب بأجمعه :**

ومن أجل إضفاء الصفة التمثيلية على الهيئة النيابية يجب أن تقوم العلاقة بين النواب والناخبين على أساس أن يكون عضو هذه الهيئة ممثلا عن الشعب بمجموعه، لا أن يكون مجرد نائب عن ناخبي دائرته. وقد كان النواب في السابق يمثلون دوائرهم الانتخابية، ولكن بعد قيام الثورة الفرنسية أصبح عضو البرلمان يمثل الأمة بأجمعها، وعلى ذلك كان تنظيم العلاقة بين الناخبين والنواب من المسائل التي أثارت الجدل، ونظمتها عدة أفكار: منها فكرة الوكالة الإلزامية، وفكرة الوكالة العامة للبرلمان، وفكرة الانتخاب مجرد اختيار.

وسنحاول إلقاء الضوء على هذه الأفكار، وكما يأتي :

- **أ – فكرة الوكالة الإلزامية :**

بمقتضى فكرة الوكالة الإلزامية يكون النائب ممثلا لناخبي دائرته في المقاطعة التي يمثلها، أو الطائفة التي ينتمي إليها. فالنائب في برلمان إنجلترا، أو في مجلس طبقات الشعب في فرنسا، كان يرتبط بالدائرة التي يمثلها برابطة وكالة إلزامية تستند إلى فكرة الوكالة المعروفة في مجال القانون الخاص، فالنائب مثل الوكيل يستمد سلطته من ناخبيه، شأنه في ذلك شأن الوكيل الذي يستمد كيانه القانوني من موكله، ومن بعد فإنه لا يمثل إلا ناخبي دائرته ما دام هؤلاء هم الذين اختاروه [2]

---

(1) يطلق اصطلاح الفصل التشريعي على مدة نيابة البرلمان التي تبدأ بانتخابه، وتنتهي بانتهاء مدة نيابته المحددة، أو بحله، يشتمل الفصل التشريعي على عدد من أدوار الانعقاد، وقد حددت المادة 56 من قانون المجلس الوطني العراقي الفصل التشريعي بأربع سنوات، أما دورات الانعقاد، فقد تولت المادة(47) من الدستور المؤقت تحديدها بدورتين عاديتين كل عام، وفي مصر تحددت مدد المجالس النيابية بخمس سنوات من تاريخ أول اجتماع له، أنظر : المواد (69) من دستور سنة 1956و (51) من الإعلان الدستوري المؤقت الصادر سنة 1964. والمادة (92) من دستور سنة 1971

(2) أنظر : أنور الخطيب: مصدر سابق، ص 231 .

ويُعتقد أن سيطرة المصالح المحلية والطائفية هي التي ساهمت في قيام رابطة الوكالة الالزامية، فضلاً عن عدم استقرار فكرة الدولة الموحدة، إضافة إلي أنه لم يكن للهيئات النيابية إلا إبداء رأي استشاري .

وقد ترتب على رابطة الوكالة الإلزامية نتائج مهمة منها أن للناخبين الحق في وضع برنامج معين، وأن على النائب الالتزام بهذا البرنامج والمنهج الذي رسموه له، والتعليمات التي حملوها إياه، فإذا أثير موضوع لم تتناوله الوكالة كان على النائب الامتناع عن إبداء الرأي، والعودة إلى ناخبيه.

وكان النائب ملزماً بتقديم حساب عن أعماله لناخبيه، فهو مسؤول عن تقصيره وأخطائه أمامهم. لذا فإن عليه أن يبذل عنايته الكافية في تنفيذ الوكالة، وإلا ترتب عليه إقرار مسئوليته المدنية عن سوء أدائه، وطبيعي أن الناخبين يتحملون مصاريف عملية الانتخاب، كما يتحملون مصاريف النائب نفسه.

وفي ضوء ما تقدم تتضح خطورة فكرة الوكالة الإلزامية على المبدأ الديمقراطي، ذلك لأن هذا المبدأ الأخير يستند إلى فكرة أن السيادة للشعب، في حين تجعل الوكالة الإلزامية النائب ممثلا لدائرته فقط، عليه مراعاة مصالحها دون مصلحة الشعب، مما يسمح بأن تكون إرادة هذه الدائرة فوق إرادة الأمة.

كما لوحظ على هذه النظرية أنها استندت في تفسير العلاقة بين النائب وناخبيه إلى قواعد القانون الخاص، ورتبت نفس الآثار التي تنشأ عن عقد الوكالة، مع أن هذه الرابطة تعد من روابط القانون العام. وفضلا عن ذلك فإن فكرة الوكالة الإلزامية تصطدم بصعوبات عملية، يأتي في مقدمتها طبيعة الموضوعات التي تطرح أمام البرلمان، والتي تتسم ــ عادة ــ بالعمومية، وترتبط بمصلحة مجموع الشعب، لا بمصالح دوائر انتخابية معينة، وكذلك استحالة عودة النائب إلى ناخبيه كلما دعت الحاجة إلى إصدار القرارات وإلغائها[1] ، لكل ذلك تحول الوضع في نهاية القرن الثامن عشر، وأصبح النائب يمثل الشعب، لا مجرد دائرته الانتخابية، استناداً إلى نظرية جديدة تقوم على أساس الوكالة العامة للبرلمان .

---

(1) رفض " ميرابو " وهو من زعماء الثورة الفرنسية فكرة الوكالة الإلزامية عندما قال :(إذا كنا مقيدين بالتعليمات التي أعطيت لنا فما علينا إلا أن نضع ملفاتنا على مقاعدنا، ونعود إلى منازلنا) أورده إسماعيل الغزال: مصدر سابق، ص 141 ، وحيد رأفت وآخر: مصدر سابق، ص 148 .

❖ ب – فكرة الوكالة العامة للبرلمان :

تقوم هذه النظرية على أساس فكرة الوكالة أيضاً، ولكن هذه الوكالة ليست بين النائب وناخبي دائرته، بل هي وكالة عامة للبرلمان بمجموعه، عن الأمة بمجموعها، فالأمة صاحبة السيادة، لا تملك إلا إرادة واحدة، هي الإرادة العامة تنيب البرلمان للتعبير عنها، وبما أن سيادة الأمة لا تقبل التجزئة ولا التقسيم فإن الوكالة التي تمنحها لا تكون إلا عامة، لذا فان وكالة البرلمان عنها لا يمكن أن تكون إلا وكالة عامة .

وتستند فكرة الوكالة العامة للبرلمان على النظرية التي وضعها رجال الثورة الفرنسية عن السيادة، وهي نظرية سيادة الأمة، وهكذا نص إعلان الحقوق الصادر عام 1789 على أنه (لا يجب على النائب قبول أية وكالة)، وكذلك قررت المادة السابعة من دستور سنة 1791 على أن (النواب ليسوا ممثلين للأقاليم التي يُنْتَخَبْوَن عنها، ولكنهم يمثلون الأمة جميعها، ولا يمكن إعطاؤهم أي توكيل).

وفي ضوء ما تقدم فإن النتائج التي تترتب على الأخذ بفكرة الوكالة العامة للبرلمان تختلف عن النتائج التي رأيناها نتيجة الأخذ بفكرة الوكالة الإلزامية.

ذلك أن النائب أصبح يمثل الأمة بأسرها وعليه مراعاة مصالحها، وما مراعاته للمصالح المحلية إلا بالقدر الذي تتحقق معه مصالح الأمة . ولم يعد النائب أسيراً لتوجيهات ناخبيه، بل أصبح حراً في إبداء رأيه، والاشتراك في مناقشة أي موضوع، كما لم يعد ملزماً بتقديم حساب إلى ناخبيه عن أسلوب ممارسته لعمله، كما لم يعد باستطاعة الناخبين عزل النائب طوال مدة عضويته. وواضح أن هذه النظرية استهدفت تحرير النائب من تبعيته لناخبيه، بحسبانها النائب ممثلا للأمة ككل، وعليه مراعاة مصالحها لا مصالح ناخبيه ما دامت الوكالة عامة عن الأمة، ويترتب على ذلك ضرورة تقيد البرلمان برغبات الأمة واتجاهاتها، على أساس أن الوكيل ملزم بمراعاة رغبات موكله. ومع التسليم بأن هذه الفكرة تفضل فكرة الوكالة الالزامية، فانها لا تخلو من النقد، لأن من نتائجها حتمية تقيد البرلمان برغبات الأمة، وأن تكون جميع القوانين التي يصدرها موضع رضاء الرأي العام، وبطلان أي قانون لا يتمتع بهذا الرضاء وذلك لخروجه عن حدود الوكالة. وهذا ما لا يتفق مع الواقع العملي، لأن كثيراً ما يضع البرلمان تشريعات لا تتمتع بالضرورة بقبول الرأي العام.

❖ ج – نظرية الانتخاب مجرد اختيار:

يرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة بين الناخب والنائب تستند إلى قيام الناخبين باختيار الأشخاص المؤهلين لتولي الحكم بواسطة الانتخاب، فالعلاقة إذن هي مجرد اختيار لمن يتوسم فيهم الجمهور واسع الخبرة، وعمق الثقافة، وحسن التكوين والسمعة والنزاهة، بحيث يعتقد الناخبون أن هؤلاء هم أصلح المرشحين. وتهدف هذه النظرية إلى إنهاء أية صلة بين النائب وناخبيه، وتحرير إرادته في مواجهتهم، وتذهب إلى أن دور الناخب ينتهي بمجرد إدلائه بصوته، ثم ينصرف النائب إلى أداء عمله حسبما يمليه عليه ضميره، مع ما يرتبه ذلك من عدم وجوب تقيد النواب حتماً برغبات الشعب واتجاهاته في التشريعات التي يضعونها.

ويعاب على هذه النظرية أنها حاولت قطع كل علاقة أو صلة بين البرلمان وجمهور الناخبين، لأنه مهما قيل عن استقلال البرلمان فإنه يظل ممثلاً عن الأمة، مما يوجب أن يكون معبراً عن تطلعات الرأي العام، ولكن من غير إلزام، ومن هنا جرت الدساتير على تحديد مدة البرلمانات، مما يتيح تجديدها دورياً، وتخفيف رقابة الناخبين على أعمالها، بإعادة انتخاب النواب أو إسقاطهم كلاً أو جزءاً [1].

ونحن نعتقد مع أغلبية الفقهاء أن علاقة النائب بالناخب هي علاقة ذات طابع سياسي، ولا ينبغي اللجوء إلي النظريات القانونية المجردة، فقد أصاب النظام النيابي التطور، فأصبح تأثير الناخبين على النواب كبيراً، بحيث لا يستطيع تجاوز رغبات ناخبيه، وهو مضطر لإدامة الصلة معهم، والاحتفاظ بثقتهم من أجل إعادة انتخابه، كما أدت قوة الأحزاب السياسية إلى هيمنتها على ممثليها في المجالس النيابية، وإخضاعهم إلى برامجها، وإلا فقدوا ثقة الحزب، وحرموا من مساعدته في الانتخابات. ومعلوم أن برامج الأحزاب السياسية هي برامج قومية على الأغلب. وفضلاً عن ذلك فإن الموضوعات التي تطرح على البرلمانات هي ذات طابع قومي بالدرجة الأولى، لكل ذلك يجد النواب أنفسهم مضطرين إلى الموازنة بين مصالح ناخبيهم في دوائرهم الانتخابية، وبين المصالح القومية العليا.

---

(1) للمزيد من التفاصيل عن موضوع العلاقة بين النائب والناخب، انظر : السيد صبري : مصدر سابق، ص 93 ـ، عبد الحميد متولي : مصدر سابق، ص 173 ـ، فؤاد العطار : مصدر سابق، ص 294 ـ، محسن خليل : مصدر سابق، ص 530 ـ، ثروت بدوي : النظم السياسية،مصدر سابق ص 177 ـ، إسماعيل الغزال : مصدر سابق، ص 139 ـ، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 183 ـ، عبد الغني بسيوني : مصدر سابق، ص 211 ـ

الفرع الرابع

تنظيم الهيئات النيابية

تختلف الدول فيما يتعلق بتنظيم الهيئات النيابية، فمنها ما يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد، تسمى نظم المجلس الفردي، في حين يتولاها مجلسان في دول أخرى وتسمى نظم المجلسين .

وإذا كان الأصل التاريخي لنشأة النظام النيابي يعود إلى إنجلترا فقد كانت هيئتها النيابية متفردة في البدء، إذ يتكون البرلمان فيها من مجلس واحد يضم رجال الدين والنبلاء . وبعد إضافة ممثلين عن المدن والمقاطعات إلى عضويته، فضل هؤلاء عقد جلساتهم في قاعة منفردة، مما ساهم في خلق الازدواجية فيه . وبذلك تكون الثنائية قد ولدت بصورة تلقائية، وتوطدت نتيجة للتطور التاريخي لسلطات البرلمان بمجلسين : اللوردات ،والعموم .

وفي الأصل كان المبدأ تساوي المجلسين في الاختصاصات، ثم ما لبث أن تطورت لصالح مجلس العموم الأكثر تمثيلاً للشعب .

ويلاحظ بوجه عام أن نظام المجلسين كان هو السائد في القرن التاسع عشر، وذلك لتأثر الدول النيابية بإنجلترا وهي، مهد النظام النيابي، ولما له من مزايا، ولكن منذ بداية القرن العشرين بدأت الدول تتجه نحو نظام المجلس الفردي، الذي أصبح هو السائد، وتقلص بالتالي نظام المجلسين وأصبح محدود التطبيق .

ولكل من هذين النظامين مسوغاته ومزاياه، كما أن له عيوبه ومثالبه، وهذا ما سيتبين لنا من خلال عرضنا لكل منهما، وكما يأتي :

➢ **أولا : نظام المجلسين :**

تأخذ الكثير من الدول بنظام المجلسين، متأثرةً بإنجلترا، أو للاستفادة من مزاياه، ومنها دول عربية، لم يبق منها إلا مصر والأردن [1]، حيث يتكون البرلمان المصري من مجلسي الشورى والشعب، ويتكون مجلس الأمة الأردني بموجب المادة 62 من دستور سنة 1952 من مجلسين هما: مجلس الأعيان

(1) كان مجلس الأمة في العراق إبان العهد الملكي يتكون من مجلسين، هما مجلس الأعيان ومجلس النواب

ومجلس النواب .

ويجد نظام المجلسين انتشاراً أوسع في الدول الغربية، فضلاً عن إنجلترا حتم النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية وجود مجلسين، هما: مجلس الشيوخ ومجلس النواب، كما ظهر هذا النظام في فرنسا، حيث يوجد مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية، وألمانيا حيث يتألف البرلمان من مجلسين، هما : المجلس الوطني والمجلس الاتحادي، وإيطاليا حيث يوجد مجلس للنواب وآخر للشيوخ ...

ويتطلب الأخذ بنظام المجلسين ضرورة المغايرة بينهما من حيث التكوين ومن حيث الاختصاص، حتى لا يكون أحدهما صورة طبق الأصل من الآخر ومن بعد تنتفي الحكمة من ازدواجهما .

وسنرى مظاهر المغايرة بينهما، ثم نبين مزايا نظام المجلسين، وكما يأتي:

• أ – المغايرة بين المجلسين :

◻ 1– المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين : –

تتنوع مظاهر المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين، فتنصرف إلى تشكيلهما، وإلى عدد أعضاء كل منهما، والشروط الواجب توافرها في هؤلاء الأعضاء، وفي ناخبيهم، وأخيرا المغايرة بالنسبة لمدة العضوية .

فالغالب حاليا هو أن يتكون المجلس الأدنى كله بالانتخاب الشعبي، على اعتبار أن هذا المجلس هو الممثل عن الأمة والمعبر عن الرأي العام، في حين تختلف الدول في طريقة تكوين المجلس الأعلى، إذ تجعل بعضها الوراثة أساسا في عضويته، مثل مجلس اللوردات في إنجلترا، الذي يتم شغل معظم مقاعده عن طريق الوراثة، وفي دول أخرى يتم تشكيله بوساطة التعيين، مثل مجلس الأعيان العراقي إبان العهد الملكي، ومجلس الأعيان الأردني، وفي هذين المثالين يكون التعيين لمدة محدودة [1]، ولكن في حالات أخرى يكون التعيين لمدى الحياة، كما هو الحال في عضوية بعض اللوردات الانجليز، وطريقتي الوراثة والتعيين لا تتفقان مع الديمقراطية .

---

(1) تنص المادة 32 من الدستور العراقي لسنة 1925 على أن الملك يعين الأعيان لمدة ثماني سنوات .

وتحقيقا للديمقراطية تعتمد بعض الدول على الانتخاب أسلوباً وحيداً لاختيار جميع أعضاء المجلس الأعلى . ولكن من أجل تجنب المطابقة بين المجلسين لابد من إيجاد بعض الفوارق بينهما دون المساس بالطابع الديمقراطي، وهكذا يجري انتخاب المجلس الأدنى بالانتخاب العام المباشر، في حين يتم انتخاب المجلس الأعلى بوساطة هيئة انتخابية خاصة، وحتى في هذه المسألة فإن بعض الدول تختلف عن بعضها الآخر، غير أن المهم هو تجنب الموازاة بين المجلسين[1].

وتعمل بعض الدول عند تكوين المجلس الأعلى على الجمع بين طريقتي الانتخاب والتعيين، أي أن يقوم الشعب بانتخاب بعض أعضائه، على أن تتولى الحكومة تعيين بعضهم الآخر، على أن تكون الأغلبية للعنصر المنتخب حتى يمكن إضفاء الصفة النيابية على المجلس . والحكمة في تعيين بعض الأعضاء هي في سد النقص في بعض الخبرات والاختصاصات . كما هو الحال في تكوين مجلس الشورى المصري، حيث يتم انتخاب ثلثيه وتعيين الثلث الباقي [2].

ومن الدول ما يجعل لبعض الأشخاص عضوية المجلس الأعلى بحكم مناصبهم الحالية أو السابقة، أي أنهم يتمتعون بهذه العضوية بحكم القانون، ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور إيطاليا سنة 1948، والذي منح رؤساء الجمهورية السابقين عضوية مجلس الشيوخ، طيلة حياتهم، إلا إذا رفضوا ذلك .

وتتحقق المغايرة بين المجلسين أيضاً في عدد أعضاء كل منهما، ويكون عدد أعضاء المجلس الشعبي – عادة – أكثر من عدد أعضاء المجلس الآخر انطلاقاً من أن المجلس الأول أكثر تمثيلاً للشعب . وتتجلى أهمية التفوق العددي في حالة اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر مشترك، لتقرير بعض المسائل المهمة.

وقد تكون المغايرة أيضاً من حيث الشروط اللازمة في أعضاء كل من المجلسين وفي ناخبيهم، وتكون في المجلس الشعبي – عادة – أيسر عن المجلس الآخر. فمن حيث السن يشترط في أعضاء وناخبي المجلس الثاني سنا

(1) ففي فرنسا يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالانتخاب غير المباشر من قبل هيئة انتخابية خاصة مكونة من النواب وأعضاء المجالس العمومية ومندوبي المجالس البلدية .

(2) نصت المادة الأولى من القانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى على أن ينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري ، .... ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي) .وكان الدستور المصري لسنة 1971 قد تعدل، بإضافة باب سابع سنة 1980، استحدث مجلس الشورى

أكبر من سن أعضاء وناخبي المجلس الأول [1]. وقد تشترط في أعضاء المجلس الأعلى شروط أخرى، كالانتماء إلي طوائف أو طبقات معينة، كما في مجلس الشيوخ البلجيكي، حيث أوجبت المادة 56 من الدستور على أن يكون أعضاء مجلس الشيوخ من الوزراء، والنواب، وحملة المؤهلات العليا وأساتذة الجامعات، ورؤساء النقابات، ومن له دخل عقاري معين، أو يدفع قدراً معيناً من الضرائب المباشرة .

وأخيراً يختلف المجلسان ــ عادة ــ من حيث مدة عضويتهما، وتتجه الدساتير إلى جعل مدة نيابة المجلس الشعبي أقصر من مدة نيابة المجلس الآخر ذلك لأن المجلس الأول هو الأكثر تمثيلاً للشعب، مما ينبغي معه أن تكون مدته متوسطة، تُمكّنَ الشعبَ من فرض رقابته عليه، بوساطة الانتخابات لمعرفة اتجاهات الرأي العام . أما طول مدة نيابة المجلس الآخر، فإنها لا تحول دون تحقيق غاياته التي تنصب على توفير بعض الكفاءات، وتحقيق التوازن وتخفيف حدة النزاع بين السلطات [2].

كما تميل الدساتير إلى التجديد الكامل لجميع أعضاء المجلس الشعبي بعد انتهاء مدته، في حين يكون التجديد جزئياً بالنسبة للمجلس الآخر، كما هو الحال في الولايات المتحدة حيث أن مدة أعضاء مجلس النواب سنتان فقط، ويتم التجديد لجميعهم، في حين تكون مدة مجلس الشيوخ ست سنوات، يتم تجديد الثلث كل سنتين، كذلك في مصر حيث جعل دستورها النافذ سنة 1971 مدة العضوية في مجلس الشعب خمس سنوات، ويكون التجديد كلياً، في الوقت الذي تكون فيه عضوية مجلس الشورى ست سنوات، ويكون التجديد نصفياً كل ثلاث سنوات [3].

□ 2- المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص :

الأصل العام أن الوظيفة الأساسية للبرلمان تنصرف إلى مباشرة السلطة التشريعية، وهي تتمثل في اقتراح القوانين، وفي إصدارها، ومن ثم فإن من الطبيعي أن يتولى المجلسان هذه السلطة، عند الأخذ بنظام الازدواج، ومن بعد يلزم موافقة المجلسين على مشروعات القوانين حتى تتحول إلي تشريعات نافذة،

(1) تقرر المادة 70 من الدستور الأردني على أن يكون عمر عضو مجلس النواب 30 سنة، في حين تشترط المادة 164 أن يكون عمر عضو مجلس الأعيان 40 سنة .
(2) محمود البنا: مصدر سابق، ص 285 .
(3) أنظر: المادتين (92،198) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 .

وهـذا ما نصت عليــه المادة 45 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، والمادة الأولى من الدستور الأمريكي النافذ لعام 1787، ويفـــترض هـذا النظام إقامة حوار بين المجلسين حتى يتم الاتفاق على نص موحـــد أو إهمـــال الاقتراح الوارد من أحدهما، في حالة رفضه المطلق من قبل الآخـــر، وتســـمى الأنظمة التي تعطي للمجلسين نفس القوى فيما يتعلـــق بالمســـائل التشـــريعية، بالثنائية المتساوية [1] ومثالها الأنظمة المعمول بها في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وإيطاليا وبلجيكا .

وإذا كانت الثنائية المتساوية هي الأصل العام فإن الكثير من الدساتير فرقت بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي، وأعطت المجلس الشعبي سلطات أوسع من المجلس الآخر، مما أصبح يعرف بالثنائية غير المتساوية [2]، في هـذه الحالة يكون من الصعب إعطاء صورة واضحة لقواعد محددة يمكن تطبيقـــها، ولكن بنحو عام تميل الدساتير إلى تقييد سلطة المجالس العليـــا فـــي المســـائل التشريعية، والمالية، والرقابة على الحكومة .

ففي القوانين العادية تذهب بعض الدساتير إلى حرمان المجلس الأعلى مـــن حق اقتراحها، أو وجوب عرضها، أولا على المجلس الشعبي، أو إعطائه الغلبـة في حالات الخلاف بين المجلسين، وذلك بأن تجعل الكلمة النهائية له في إقـــرار مشروع القانون [3].

أما في المسائل المالية فإن اختصاصات المجالس العليا بشأنها تقل كثيراً عن اختصاصات المجالس الشعبية، ولعلها تشكل القاعدة المشتركة في معظم الدساتير في المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص .

ويتولى المجلس الشعبي دون غيره اختصاص الرقابة على أعمال الحكومـــة في الأنظمة البرلمانية والمختلطة، فهو الذي يمنح الثقة، وفيه يجري اســـتجواب الحكومة، ومساءلتها سياسياً، أو سحب الثقة منها وإسقاطها، والأمثلة على ذلـــك كثيرة، من إنجلترا ذات النظام البرلماني، وفرنسا ذات النظام المختلط في ظـــل دستور سنة 1958، وكذلك مصر في ظل دستورها الحالي لسنة 1971 .

---

(1) إسماعيل الغزال: مصدر سابق، ص 196
(2) نفس المصدر السابق، ص 197–198 .
(3) محمود البنا: المصدر السابق، ص 287 .

• ب ـ مزايا نظم المجلسين :

يتفق الفقه [1] على عدة مزايا تترتب على الأخذ بنظام المجلسين، نعرض أهمها، وكما يأتي :

- 1- **ضرورة الأخذ بنظام المجلسين في دول الاتحاد المركزي :**

تتكون الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً من أفراد هم عبارة عن شعب الدولة يضمهم إقليم واحد، ومن الكثير من المقاطعات أو الولايات أو الدويلات، المستقلة استقلالاً ذاتياً، مما يتطلب أن تتولى بنفسها شئون سلطتها السياسية الداخلية . لهذا أضحى نظام المجلسين ضرورة أساسية في كل دولة اتحادية، حيث يمثل المجلس الأول شعب الدولة بأكمله، في حين يعكس المجلس الثاني النزعة الاستقلالية للولايات أو الدويلات وعلى قدم المساواة، بصرف النظر عن مساحة كل منها أو عدد سكانها . وهكذا يحفظ نظام المجلسين النيابيين التوازن بين مصالح الاتحاد ومصالح الولايات

- 2- **رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية :**

إن انتشار المبادئ الديمقراطية وإقرار حق الاقتراع العام أدى إلى هبوط مستوى كفاءة المجلس النيابي، وذلك لعزوف الكفاءات عن دخول الانتخابات أو أنها لم تتمكن من النجاح فيها، ويعمل نظام المجلسين على تلافي هذا العيب، بأن يسمح بمد المجلس الأعلى برجال العلم وذوي الكفاءة والخبرة بوساطة التعيين لعدد محدد من أعضائه، أو حصر الترشيح لعضويته فيهم .

- 3- **تحقيق الإجادة التشريعية :**

يؤدي وجود مجلسين نيابيين إلى الجودة والإتقان في العمل التشريعي، فالقانون لا يصدر إلا بعد دراسته ومناقشته مرتين، مما يمنع التسرع في إصداره وإزالة الأخطاء التي تعتري قواعده، وبذلك تصدر التشريعات وهي تتسم بالدقة والنضوج، وأكثر اتفاقاً مع دواعي الاستقرار القانوني .

---

(1) وحيد رأفت وآخر : مصدر سابق، ص 197 ـ،عثمان خليل: مصدر سابق، ص 241، سعد عصفور : مصدر سابق، ص 193، محسن إبراهيم : مصدر سابق ، ص 491 ـ، سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ص 191 ـ، عبد الغني بسيوني : مصدر سابق، ص 248 ـ، إسماعيل الغزال : مصدر سابق، ص 193ـ ، محمود البنا : مصدر سابق، ص 289 ـ، عاصم عجيلة وزميله : مصدر سابق، ص 233 ـ .

- 4- **منع استبداد المجالس التشريعية :**

لقد أثبتت التجربة أن المجالس النيابية تميل إلى توسيع سلطاتها مما قد يؤدي إلى سوء استعمالها، والافتئات على حقوق الهيئات الأخرى، حتى قيل أن الاستبداد انتقل من أيدي الملوك إلي المجالس النيابية [1] ، لذلك حرص الكثير من النظم السياسية على الحد من سلطاتها التشريعية عن طريق توزيعها [2] .

وهكذا يحول وجود مجلسين نيابيين دون استبداد أحدهما، إذ يمكن لكل منهما إيقاف الآخر عند حدود سلطته المشروعة .

- 5- **تخفيف حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية :**

يساعد نظام المجلسين على تخفيف حدة النزاع بين أحدهما وبين الحكومة، حيث يقوم المجلس الآخر بمهمة التوفيق بينهما، أو دعم مركز أحد طرفي النزاع بتأييد موقفه، مما يحمل على الاعتقاد بأنه على حق . وبذلك فإن انضمامه إلى أحد الطرفين يحمل -غالباً - الطرف الآخر على التسليم، وهذا كله عكس حالة المجلس الواحد، حيث يحصل نوع من الانقلاب الدستوري في حالات الصراع الشديد بينه وبين الحكومة [3].

ثانياً : نظام المجلس الواحد

تعطي كثير من دول العالم في الوقت الحاضر السلطة التشريعية إلى مجلس واحد يتكون من عدد من النواب، يتم - كأصل عام - انتخابهم بواسطة الشعب، وفقاً لما يقرره القانون الانتخابي .

وانتخاب أعضاء المجلس هو أساس النظام النيابي، لأنه يتولى وضع القوانين نيابة عن الشعب، وحتى يتحقق معني النيابة، لابد أن يفصح الشعب عن رأيه في تشكيل هيئته النيابية، ويتم هذا الإفصاح عن طريق الانتخابات .

ومع ذلك تميل بعض الدساتير إلى الجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين في تكوين المجلس التشريعي، حيث يقوم الشعب بانتخاب بعض الأعضاء على أن تتولى الحكومة تعيين بعضهم الآخر، وقد أخذ الدستور المصري لسنة 1971 بهذا المسلك، حيث أجاز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من

(1) محسن خليل: مصدر سابق، ص 493 .
(2) وحيد رأفت وزميله: مصدر سابق، ص 200، السيد صبري : مصدر سابق، ص 125
(3) سليمان الطماوي : مصدر سابق، ص 194 ، محمود البنا : مصدر سابق، ص 291 .

الأعضاء لا يزيد على عشرة [1] .

- **ـ مزايا نظام المجلس الواحد :**

نسب أنصار نظام المجلس الواحد عدة مزايا له، نجملها فيما يـأتي :

- انطلاقاً من أن سيادة الأمة وحدة واحدة لا تتجزأ، يكون من غير الممكن تمثيلها إلا بوساطة مجلس واحد، يعبر عن إرادتها، يتولى الشعب انتخـاب أعضائه. لذلك لا يجوز ـ عندهم ـ ثنائية الهيئة النيابية، لأنه لا يجـوز أن تعبر عن سيادة الأمة غير القابلة للتجزئة هيئتان .

غير أن السير وفق هذا المنطق يؤدي إلى رفض مبدأ الحكومـة المقيـدة، حيث تتوزع السلطة فيها على هيئات متعددة : تشريعية، وتنفيذية،وقضائية، وإن التمسك بهذه الحجة النظرية يؤدي في النهاية إلى حكم الفرد، حيث يصبح مـن الضروري أن يعبر عن إرادة الأمة الواحدة بإرادة واحدة .

- 2- يرى أنصار نظام المجلس الواحد أنه يؤدي إلـى القضـاء علـى الانقسام والنزاع داخل السلطة التشريعية، عكس ما يـؤدي إليـه وجـود مجلسين نيابيين من تصادم بينهما .

ولكن يرد على ذلك بأن النزاع متوقع، سواء أخـذ النظـام بـالمجلس الواحد أو بالمجلسين . ويشهد التاريخ على أن النزاع بيـن المجلـس الفـردي والحكومة أشد خطورة وأكثر حدوثا من النزاع بين مجلسي البرلمان، وكقـاعدة عامة، تضع الدساتير الحلول المناسبة لحسم النزاعـات، مثـل أسـلوب حـل المجلسين أو أحدهما، ثم العودة إلى جمهور الناخبين لتحكيمه .

- 3- يعمل نظام المجلس الفردي على سرعة العمل التشريعي وتبسـيطه، حيث تتركز السلطة التشريعية في مجلس واحد، عكس ما يؤدي إليه نظـام المجلسين من تعطيل وتعقيد العمل التشريعي، وذلـك لازدواج المناقشـة وضرورة إقرار القوانين من كل مجلس على حـدة . وباسـتثناء حـالات الضرورة والاستعجال التي يمكن تفادي عواقب التعطيـل فيـها باتبـاع إجراءات خاصة، فإن العبرة ليست بسرعة وضـع التشـريعات، وإنمـا بصلاحيتها ودقتها وإتقانها .

(1) أنظر : نص المادة 87 من دستور سنة 1971 .

هكذا نجد أن لكل من النظامين مزايا ومبررات، ومثالب وعيوبا ، وتفضيل أحدهما على الآخر يتوقف في النهاية على ظروف كل دولة على حدة، وعلى تطور أوضاعها الدستورية، وإن كنا نتفق مع الرأي القائل بأن لا غناء عن نظام المجلسين بالنسبة لدول الاتحاد المركزي، وأن نظام المجلس الواحد أكثر اتفاقا مع طبيعة الدول الموحدة .

الفرع الخامس

الانتخاب

وسيلة تكوين الهيئة النيابية

من المتفق عليه أن الانتخاب هو الوسيلة التي يقوم بواسطتها الشعب باختيار حكامه في النظام الديمقراطي، ذلك أن الديمقراطية تعبير عن الإرادة العامة، وخير تعبير عن هذه الإرادة هو ما يتم بوساطة الشعب . أي ان يقوم الشعب بحكم نفسه بنفسه . دون وسيط من نواب أو ممثلين .

ولكن أمام استحالة الأخذ بالحكم المباشر في الدول الحديثة، وجد الحل في قيام نواب يحكمون باسم الشعب ونيابة عنه . ولكي يتحقق معنى النيابة في هؤلاء الحكام يلزم قيام الشعب باختيارهم بوساطة الانتخاب، ومن بعد لا يمكن وصف أية هيئة بأنها نيابية ما لم تكن منتخبة من الشعب .

وهذه النظرة وليدة العصور الحديثة، حيث عدت المدنيات القديمة ــ وعلى الأخص الإغريق ــ الانتخاب بأنه وسيلة أرستقراطية في اختيار الحكام ،وأن القرعة وحدها هي التي تحقق المساواة، وبالتالي الديمقراطية [1]. ومع ذلك كان مبدأ الانتخاب سائدا، سواء في اختيار أعضاء المجلس التنفيذي، أم في اختيار القضاة، أو القادة العسكريين ...

ومع بدايات الديمقراطية في العصور الحديثة عمدت البرجوازية ــ من أجل سعيها للاستئثار بالحكم ــ إلى تقييد الانتخاب إلى حدود ضيقة، وحرمان الأغلبية الشعبية من الاشتراك به . وهكذا تقرر تقييد الانتخاب بنصاب مالي معين، أو بقسط من التعليم، ولكن الكفة مالت لصالح الجماهير الشعبية في القرن التاسع عشر، إذ حققت انتصارا كبيرا في سعيها نحو الحصول على حقوقها الانتخابية في الكثير من الدول الأوربية . وانتهى الصراع ــ في أوائل القرن العشرين ــ بانتصار تيار الاقتراع العام على تيار الاقتراع المقيد، وأصبح حق الانتخاب عاما لجميع المواطنين .

(1) إبراهيم شلبي : مصدر سابق، ص 93، ثروت بدوي : النظم السياسية، مصدر سابق، ص 190. يضاف إلى ذلك أن الديمقراطية الإغريقية والرومانية كانت من نوع الديمقراطيات المباشرة، وبالتالي كان دور الانتخاب مقتصرا على تعيين القليل فقط من أصحاب الوظائف.

وبذلك أصبح حق الاقتراع العام، ومبدأ اختيار الحكام بوساطة الانتخاب، الوسيلة الشرعية الوحيدة في مباشرة السلطة، ومن بعد فإن التوسع في تقريرهما لا يضفي على النظام السياسي صفته الشرعية فحسب، بل يجعله معبراً عن الإرادة العامة .

ومن أجل إلقاء الضوء على موضوع الانتخاب يتعين دراسة التكييف القانوني له، والبحث في تكوين هيئة الناخبين، وبيان نظمه، وسنتولى شرح ذلك وكما يأتي:ـ

➢ أولا : التكييف القانوني للانتخاب :

لقد تعددت الآراء في بيان الطبيعة القانونية للانتخاب إبان الثورة الفرنسية، وهل هو حق شخصي، أم وظيفة اجتماعية ؟، من أجل تغطية غايات سياسية هدفها إشراك الجماهير في ممارسة السلطة، أو إبعادها عنها، لذا سنحاول بيان هذه الآراء ، وكما يأتي :

◆ أ ـ نظرية الانتخاب حق شخصي :

يرى أصحاب هذه النظرية أن الانتخاب حق لكل فرد في المجتمع بوصفه مواطناً . فهذا الحق يثبت لجميع المواطنين انطلاقاً من مبدأ السيادة الشعبية الذي ينظر إلى السيادة على أنها تعود لجميع المواطنين، وممارستها حق لهم بالتساوي، وأن كل فرد يمتلك جزءاً منها، ومن ثم فإن سيادة الشعب ليست إلا مجموع حقوق الأفراد فيها، وعليه يكون للمواطن الحق في مباشرة الحكم . وإذ لا يسعه ذلك في الديمقراطيات النيابية إلا بوساطة الانتخاب، يكون له حق الإدلاء بصوته الانتخابي تعبيراً عن ممارسة حقه في السيادة .

ويترتب على ذلك أن يكون الانتخاب من حقوق المواطن الأساسية، التي لا يجوز حرمان أحد منها، إلا بسبب عدم الأهلية، أو ما في حكمها .

وهكذا يكون الانتخاب حقاً لكل فرد، على أساس أنه يمتلك جزءاً من السيادة، ومن ثم لا يجوز نزع هذا الحق عن أي مواطن، لأنه من حقوقه الطبيعية الناشئة عن شخصيته [1]. عليه أصبح لازماً تقرير مبدأ الاقتراع العام لجميع أفراد الشعب [2] في ظل هذه النظرية .

(1) وبموجب هذه النظرية اعتبر جان جاك روسو حق الانتخاب من الحقوق التي لا يمكن لأية قوة أن تنزعها عن المواطن . انظر : أدمون رباط : مصدر سابق،2/ 422 .
(2) المقصود بالأفراد هنا هم أفراد الشعب السياسي، أي أولئك الذين يتمتعون بحقوقهم السياسية، ممن أدرجت أسماؤهم في جداول الانتخاب .

وفضلاً عن ذلك فإن الممارسة الانتخابية تكون اختيارية ما دامت النظرة إلى الانتخاب على أنه حق كسائر الحقوق، وذلك لأنه لا يجبر أحد على مباشرة حق يملكه، فلصاحب الحق حرية استعماله أو عدم استعماله .

لقد أراد أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم دوبسين وبتيون تقرير مبدأ الاقتراع العام، مما يتعارض مع ما سعت إليه البرجوازية في الاستحواذ على السلطة، لذا لم يحظ هذا الاتجاه إلا بتأييد ضعيف في الجمعية التأسيسية الفرنسية بدء الثورة، المكونة — في معظمها — من أبناء الطبقة البرجوازية [1] .

- **ب — نظرية الانتخاب وظيفة اجتماعية :**

إذا كانت النظرية السابقة تجعل الانتخاب حقاً لكل فرد لمجرد كونه مواطناً، فإن هذه النظرية ترى أن الانتخاب وظيفة اجتماعية مقررة من أجل الصالح العام .

وتنطلق هذه النظرية من مبدأ سيادة الأمة التي تقوم على أن السيادة تتولاها الأمة، بشخصيتها المعنوية، المستقلة بكيانها، عن الأفراد المكونين لها .

فالسيادة وحدة واحدة لا تتجزأ، وهي ملك للأمة . ومن أجل التعبير عن هذه السيادة فلابد من وجود ممثلين عن الأمة كأعضاء فيها، يمارسون سلطاتها، ولتعيينهم تقوم الأمة ذاتها بتحديد الأفراد الذين لهم وظيفة انتخاب هؤلاء الممثلين، فالأمة هي التي تتولى اختيار المواطنين الذين يمارسون هذه الوظيفة، ومن بعد فإن لها أن تحدد هيئة الناخبين كي تضمن حسن اختيار من سيمارس السلطة .

ومن هنا تبدو خطورة هذه النظرية. صحيح أنها لا تتعارض مع مبدأ الاقتراع العام، فليس ثمة ما يمنع من توسيع هيئة الناخبين إذا كان هذا التوسع لا يتعارض مع حسن الاختيار . ولكن اعتماد هذه النظرية قام أصلا من أجل تقييد هيئة الناخبين، إذ يكون للأمة أن تعهد بوظيفة الانتخاب، ليس إلى جميع المواطنين، بل إلى أولئك الذين ترى فيهم الأهلية الكافية لتولي هذه الوظيفة .

وهكذا لا يكون الاقتراع شاملا بموجب هذه النظرية، وإنما هو خاص بطائفة منهم، أي أنه ينحصر بالذين تتوافر فيهم الشروط التي تحددها الأمة،

(1) للمزيد من التفاصيل، انظر : آدمون رباط : مصدر سابق،422/2، فؤاد العطار : مصدر سابق، ص 306، سعد عصفور : مصدر سابق، ص 196، ثروت بدوي : النظم السياسية مصدر سابق، ص 194–195، السيد هيكل : مصدر سابق، ص 182–183، عبد الحميد متولي : مصدر سابق، ص 238 .

وهنا تكمن الخطورة، إذ أن الأخذ بهذه النظرية من شأنه تقييد هيئة الناخبين .

وهكذا أمكن للجمعية التأسيسية الفرنسية بعد الثورة من الوصول إلى هذا الهدف[1].

وكما يكون بمقدور الأمة تحديد هيئة الناخبين يكون لها إضافة إلى ذلك، جعل التصويت إجبارياً، إذ يكون للأمة إلزام الناخبين بممارسة اختيار ممثليها[2].

- **ج ــ التكييف الصحيح :**

ومن أجل الوصول إلى الحل الصحيح يتبين بأن الخلاف بين النظريتين السابقتين ينحصر في مسألة توسيع أو تقييد هيئة الناخبين، فالاستناد إلى النظرية الأولى يهدف إلى تقرير مبدأ الاقتراع العام، وتبني الثانية يعمل على تقييد الانتخاب . وبما أن هذا الخلاف قد انتهى في الوقت الحاضر، لأن الدول المتمدنة جعلت الانتخاب عاماً، فإن الخلاف بين النظريتين يكون قد انحسر هو الآخر .

وفي ضوء ما تقدم يتضح أن المشكلة ليست مشكلة قانونية، بقدر ما هي مشكلة سياسية يتوقف حلها على طبيعة النظام السياسي . فكلما اقترب من الديمقراطية يكون قد اقترب من مبدأ الاقتراع العام، حيث يمنح كل مواطن بلغ سن الرشد السياسي صوتاً انتخابياً واحداً، بدون شروط تتعلق بالأصل أو الثروة أو الكفاءة أو الجنس ... وبذلك نكون بصدد مسألة سياسية، تتعلق بتحديد هيئة الناخبين، وترتبط بانحسار المبدأ الديمقراطي أو بانتشاره [3].

(1) لقد ميز نظام الانتخاب في انتخابات الجمعية التأسيسية الفرنسية لعام 1791 بين نوعين من المواطنين: النوع الأول: المواطنون غير العاملين، وهم الذين يتمتعون بالحقوق والحريات المدنية، دون أن يكون لهم حق التمتع بممارسة الحقوق السياسية،والنوع الثاني: هم المواطنون العاملون وهؤلاء فقط هم الذين يتمتعون بممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق الانتخاب ويكون تحديدهم وفقاً لشروط معينة، ومن أهمها : شرط امتلاك نصاب مالي معين آدمون رباط : مصدر سابق،1/ 248 .

(2) وفي نظرية الانتخاب وظيفة اجتماعية، انظر : ثروت بدوي : النظم السياسية، مصدر سابق، ص 195–196، آدمون رباط : مصدر سابق،2/422–423، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 308، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 196، محسن خليل : مصدر سابق، ص 429، سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر، 1/ 169 .

(3) تتجه الكثير من الدول نحو جعل المشاركة في الانتخابات إجبارية، وذلك لتخلف عدد كبير من الناخبين عن الإدلاء بأصواتهم، وهذا الاتجاه لا يرتبط بنظرية الانتخاب وظيفة اجتماعية ــ كما قد يتصور البعض ــ بل لجعل نتيجة الانتخاب تعبيراً عن إرادة الأغلبية لا إرادة الأقلية. وقد ترتب على إجبارية التصويت نتائج طيبة ــ في بعض الدول ــ إذ أدى إلى زيادة عدد المشاركين في الانتخابات .

ثانيا : تكوين هيئة الناخبين :

يرتبط تحديد هيئة الناخبين بالمبدأ الديمقراطي، فقد رافق الانتقال إلى الحكم الديمقراطي تقييد في الحقوق الانتخابية . إذ لم يكن الاقتراع شاملا، بل هو محصور بعدد محدود من المواطنين. ومع انتشار الديمقراطية زاد عدد الأفراد الذين لهم حق الإدلاء بأصواتهم، وعليه سنحاول بيان نوعي الاقتراع، المقيد، ثم العام، وكما يأتي :

- **أ -الاقتراع المقيد :**

وهو النظام الذي يتطلب توافر شروط معينة في الناخب، كأن يكون مالكا، أو حاصلا على قسط معين من التعليم، أو أن يكون من الذكور دون الإناث، أو أن لا يكون من العسكريين، وسنحاول بيان هذه الشروط وكما يأتي :ـ

- **1- شرط النصاب المالي :**

وفي ضوء هذا الشرط فإنه لا يجوز إعطاء صفة الناخب إلا لمن كان حائزا على نصاب مالي معين، كأن يكون مالكا لقدر معين من الثروة، أو شاغلا لعقار بمواصفات محددة، أو ممن يدفعون ضرائب لا تقل عن قدر معين .

وقد حاول البعض تبرير شرط النصاب المالي بالقول أن الثروة هي التي تعمق الارتباط بين مالكها والوطن الذي يعيش فيه، كما أن الأغنياء هم وحدهم الذين يتحملون عبء التكاليف العامة، ومن بعد فهم أصحاب المصلحة الحقيقية في اختيار الحكام، وأخيرا يذهبون إلى وجوب تولي أصحاب الكفاءات للسلطة، والثروة -عندهم - قرينة على كفاءة صاحبها [1].

وفي الحقيقة فإن هذه الحجج لا تصمد أمام المناقشة . إذ أن الديمقراطية تأبى التفرقة بين المواطنين بسبب الثروة التي لا يمكن أن تعد دليلا على كفاءة ومقدرة صاحبها، أو سندا لتعلق المواطن بوطنه، لأن هذا التعلق تحكمه فكرة التضامن القومي التي تقوم على عدة اعتبارات ليس من بينها شرط الثروة . وليس صحيحا أيضا القول بأن الأغنياء هم أصحاب المصلحة الحقيقية في اختيار الحكام، لأن قرارات الحكام تؤثر فيهم، كما تؤثر في بقية المواطنين .

وفي الحقيقة فإن السبيل الرئيسي لوضع شرط النصاب المالي يعود إلى الصراع المستمر على السلطة بين الطبقات ، ففي فرنسا مثلا عمدت البرجوازية

(1) ثروت بدوي: نظم سياسية، مصدر سابق، ص 203، شمران حمادي:مصدر سابق، ص 22.

–التي فجرت الثورة – إلى ربط ممارسة حق الاقتراع بدفع ضريبة معينة، في ظل دستور سنة 1791، مما أدى إلى استبعاد معظم المواطنين عن الهيئة الانتخابية، لأن دافعي الضرائب هم – في الحقيقة – من أفراد الطبقة البرجوازية من الصناع والتجار وأرباب المهن الحرة [1].

وبعودة الملكية عام 1814 سعت الأرستقراطية إلى احتكار السلطة، فربطت بين الاقتراع ودفع ضريبة عالية ، قدرها ألف فرنك ذهب من أجل الترشيح ، وثلاثمائة فرنك من أجل ممارسة حق الانتخاب، مما أتاح تخفيض هيئة الناخبين إلى 90 ألف فقط يتألفون بصورة أساسية من الملاكين العقاريين الموالين للأرستقراطية [2].

وبعد نجاح حركة عام 1830، وعودة البرجوازية إلى مركز الصدارة عملت على تخفيض مقدار الضريبة، مما أتاح الارتفاع بعدد الناخبين إلى 300 ألف ناخب [3].

واعتبارا من عام 1848، وبعد نجاح الثورة الشعبية الفرنسية أصبح الاقتراع خاليا من أية شروط تتعلق بالنصاب المالي .

- 2– **شرط الكفاءة العلمية :**

إن وضع هذا الشرط يقتضي عدم إعطاء صفة الناخب إلا لمن كان على درجة معينة من التعليم، كأن يكون حاصلا على شهادة الدراسة الابتدائية، أو أن يكون ممن يجيدون القراءة والكتابة، فضلا عن حرمان الأميين من حقوقهم الانتخابية .

صحيح أن المؤهل العلمي يسمح بتفهم الشؤون العامة، ويرفع من مستوى الوعي السياسي لدى الناخب، وأن المتعلم أقدر من غيره على الإلمام بالكثير من القضايا، إلا أن الديمقراطية تتنافى مع حرمان بعض المواطنين من حقوقهم الانتخابية لأسباب تتعلق بالتعليم .

---

(1) كان الانتخاب يجرى على درجتين، يتمتع بحق الانتخاب للدرجة الأولى من يؤدي ضريبة لا تقل عن القيمة التأجيرية للعمل في ثلاثة أيام، أما ناخبو الدرجة الثانية فهم من ملاكين أو مستأجرين أو مزارعين، الذين تتراوح إيراداتهم سنوية بين مائة وأربعمائة يوم من العمل التأجيري. وبذلك فإن عدد الناخبين أربعة ملايين وثلاثمائة ألف من أصل مجموع 24مليون من السكان تقريبا . اندريه هوريو: قانون دستوري ومؤسسات سياسية،2/ 250، أدمون رباط : مصدر سابق،248/1 .

(2) اندريه هوريو: مصدر سابق،1/ 261 .

(3) نفس المصدر السابق، ص 265.

وإذا كان التعليم شرطا ضروريا لتحقيق الوعي السياسي فإن انتشاره يقــع على عاتق الدولة، ووجود الأمية جزء من مسئوليتها، ومن بعد لا ينبغي محاسبة المواطن الأمي أو حرمانه من حقه على تقصير ارتكبته الدولة .

وحتى صدور قانون حق الاقتراع (VOTING RIGHTS ACT) عـام 1965 كانت بعض ولايات الجنوب في الولايات المتحدة الأمريكية تشترط فــي الناخب إجادة القراءة والكتابة وتفسير الدستور . والهدف الحقيقــي مــن هــذه الإجراءات ــ هو في الحقيقة ــ إبعاد السود، حيث أن الكثير منهم أميون [1].

والجدير بالإشارة أن بعض الدساتير لجأت إلى شرط الكفاءة العلمية لا لتقييد الانتخاب، بل للتخفيف من شروط النصاب المالي . وهذا ما فعلته فرنسا في ظل دستور عام 1830، إذ منحت بعض الكفاءات حق الانتخاب، دون توافر شــرط دفع الضريبة . وكذلك فعل الدستور المصري لسنة 1930 بإعفاء الحاصلين على شهادة الابتدائية من شرط النصاب المالي .

وفي العراق وبموجب قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 لم يتطلــب في الناخب أي شرط يتعلق بالتعليم، ولكنه اشترط في المرشح لعضوية المجلــس الوطني أن يكون حاصلا على شهادة الدراسة الابتدائية، أما فــي مصــر فقــد اشترطت الفقرة الرابعة من المادة الخامسة من قانون الانتخاب رقــم 38 لســنة 1972 في المرشح لعضوية مجلس الشعب ان يجيد القراءة والكتابة .

- 3- حرمان النساء :

لقد كانت القوانين الانتخابية إلى عهد قريب لا تعترف بصفة الناخب إلا لمن كان من الذكور، كما تحــرم النساء من ممارسة حقوقهن الانتخابية . ولم يكــن شرط الجنس بعد متعارضا مع مبدأ الاقتراع العام – لدى الكثــير مــن رجــال السياسة والقانون – تحت حجج وذرائع مختلفة، تستند إلــى التمييــز بيــن دور المرأة ودور الرجل في المجتمع. على أساس أن ينحصر دور المرأة في شــئون البيت، وأن تترك للرجل أعباء الشؤون العامة، ومنها المسائل السياسية التي قــد تخلق أسباب النزاع والخلاف في داخل الأسرة، إذا اشتركت المرأة إلى جــانب الرجل في التصويت والانضمام إلى الأحزاب [2] . ويدعم هذه الحجة أن الخدمة العسكرية يتولاها الرجال دون النساء.

(1) نفس المصدر السابق، ص 256.
(2) أنظر : عثمان خليل : مصدر سابق، ص 237، وحيد رأفت وزميله : مصدر سابق، ص 252، ثروت بدوي :النظم السياسية، مصدر سابق، ص 209-210 .

على أن هذه النظرية إذا كانت قد وجدت من يدافع عنها في الماضي فهي اليوم لا تقوى على الصمود، إذ ثبت فسادها، وصارت غالبية الدول تعترف للنساء بالحقوق الانتخابية، وتعد حرمانهن منها منافيا للديمقراطية. فالديمقراطية تأبى التفرقة بين أبناء الأمة، بسبب الثروة أو الكفاءة أو الجنس. وكانت ولاية ويومنج WYOMING في الولايات المتحدة الأمريكية أسبق البلدان في إعطاء النساء حق التصويت، وكان ذلك عام 1869، ثم تبعتها الولايات الأخرى [1]، حتى كان تعديل الدستور الفيدرالي في سنة 1920، الذي نص على حرمان تقييد الانتخاب بشرط الجنس، فسوى بذلك بين الرجل والمرأة .

وكانت استراليا من الدول السباقة في تقرير الحقوق الانتخابية للنساء، حيث أخذت به بعض دويلاتها في أواخر القرن الماضي، ثم تقرر بالنسبة لانتخابات الهيئات الفيدرالية في سنة 1914 .

كما منحت الدول الاسكندنافية هذا الحق للنساء في تواريخ متلاحقة : فقررته النرويج في سنة 1913، والدانمارك في سنة 1915، والسويد في سنة 1930 .

أما في إنجلترا فقد منح هذا الحق جزئيا في سنة 1918، حيث تقرر للنساء اللائي بلغن سن الثلاثين، في حين كان مقررا للرجال من سن الحادية والعشرين، وظل الحال إلى سنة 1928، حيث تمت المساواة بين الرجل والمرأة.

وسارت بقية دول أوربا في ذات الاتجاه: فمنحته هولندا ولوكسمبورج في سنة 1919، وتشيكوسلوفاكيا في سنة 1920، وبلجيكا وبولندا في سنة 1921، والاتحاد السوفيتي وتركيا في سنة 1936، أما في فرنسا وإيطاليا فلم يتقرر إلا في عام 1945 .

وقد تأخرت سويسرا في منح النساء حقوقهن الانتخابية، حيث لم يتقرر ذلك إلا بمقتضى استفتاء تم في عام 1971، في حين كانت بعض المقاطعات قد منحته قبل ذلك [2].

---

(1) مثل ولاية الكولورادو سنة 1893، وايداهو سنة 1896، وواشنطن سنة 1910، وكاليفورنيا سنة 1911، والأريجون والأريزون والكنساس سنة 1912، وألاسكا سنة 1913، ونيفادا ومونتانا سنة 1914.

(2) ما زالت مقاطعة ابنزيل لا تعترف للنساء بحق التصويت، وقد جرت عدة محاولات لإشراك النساء، إلا أنها فشلت، علما بأن هذه المقاطعة تأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة .

أما في الوطن العربي، فإن القطر السوري كان أول الأقطار العربية التي اعترفت للمرأة — في دستور 1952 — بحق التصويت، وتبعه القطر المصري، وكان ذلك عام 1956، وفي العراق لم يتقرر هذا الحق إلا في عام 1967، حيث نصت المادة الأولى من قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم 7 لسنة 1967 على أن (لكل ذكر وأنثى حق انتخاب عضو مجلس الأمة).

غير أن المرأة العراقية لم تشترك في أية انتخابات عامة، قبل عام 1980 عند انتخاب أول مجلس وطني، حيث أتيحت لها الفرصة. وكان قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 الذي صدر قبل الانتخابات المذكورة — قد أجاز لكل عراقي أو عراقية أن يكون ناخبا أو مرشحا[1].

□ 4– حرمان العسكريين :

تجرى بعض القوانين الانتخابية على حرمان العسكريين من ممارسة الحقوق الانتخابية . بهدف إبعاد الجيش عن الجدل السياسي، والمحافظة على النظام والطاعة والوحدة بين صفوفه، وأن تصويت العسكريين قد يؤدي إلى تفريق الجيش وتمزيق وحدته، كما يسمح بتأثير الضباط في جنودهم، مما يؤدي إلى تشويه نتيجة الانتخابات .

وهذه النظرة صحيحة، لو كان التصويت يجري داخل الوحدات العسكرية[2] ولكن النظام المعمول به في أكثر دول العالم هو تقسيم الدولة تقسيما جغرافيا إلى دوائر انتخابية. ولما كان تأثير النظام العسكري في الانتخاب يزول أو يضعف على الأقل، إذا لم يكن الضابط أو الجندي في وحدته، لذلك تسمح بعض قوانين الانتخاب للعسكريين بالمشاركة في الانتخابات، إذا كانوا في الإجازة [3].

(1) انظر : نص مادة (12).

(2) يذكر أن أحد الجنرالات في فرنسا جمع قواته عند استفتاء الشعب على القنصلية لمدى الحياة، وخطب قائلا (أيها الرفاق، إن المطلوب هو تعيين نابليون بونابرت قنصلا لمدى الحياة، والآراء حرة حرية تامة، ولكني أحذركم، إن أول فرد منكم لا يصوت بالموافقة، سيعدم رميا برصاص، على رأس فرقته، فلتحيا الحرية) .
كذلك حدث في استفتاء عام 1815، أن وضع أحد الجنرالات قبضته فوق صندوق انتخاب مخصص للإجابة بـ " لا " فلم يجرؤ أحد على التصويت في هذا الصندوق، وحيد رأفت وزميله : مصدر سابق، ص 259، و محمود البنا : مصدر سابق، ص 306 .

(3) لقد أخذ المشرع العراقي بهذا المسلك، اعتبارا من مرسوم انتخاب نواب رقم 6 لسنة 1952، ثم تأكد في قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم 7 لسنة 1967. أما قبل ذلك، فقد نصت مادة 52 من قانون انتخاب النواب رقم 11 لسنة 1946، على أن لا تشترك في الانتخابات قوات مسلحة بما فيها الشرطة ...) .

وتسمح الكثير من الدول في الوقت الحاضر للعسكريين باستعمال الحقوق الانتخابية، كالولايات المتحدة وإنجلترا وفرنسا، لأن حرمانهم يتنافى مع الديمقراطية ومبدأ الاقتراع العام .

• ب ـ الاقتراع العام :

يقصد بالاقتراع العام عدم وضع القانون الانتخابي قيودا في الناخبين تتعلق بالجنس أو بالثروة أو بالتعليم، أو بكونهم من العسكريين .

على أن عدم تقييد الاقتراع بهذه الشروط لا يعني إطلاق حق الانتخاب وتحريره من كل قيد، فمهما بلغ التوسع في تقريره فإنه لا يصح أن يشمل الأجانب والأطفال والمجانين ومن في حكمهم . لذلك لا يتعارض مع نظام الاقتراع العام أن تتوافر في الناخب شروط تتعلق بالجنسية وبالسن وبالأهلية .

□ 1- الجنسية :

تنحصر ممارسة الحقوق الانتخابية بالوطنيين وحدهم، دون أن يكون للأجانب حق المشاركة فيها، ومن ثم يأتي شرط التمتع بجنسية البلد في مقدمة الشروط اللازمة لتنظيم الاقتراع . ومن البديهي ألا يتمتع الأجانب بالحقوق السياسية، إذ من غير المعقول أن يكون الفرد ناخبا أو مرشحا في دولة غير دولته .

وحتى لمن يتمتع بهذا الشرط فإنه ليس مطلقا، بمعنى أن الحقوق السياسية لا تمنح لكل من يحمل جنسية البلد، بل تلجا بعض الدول إلى التمييز بين الوطني الأصيل، والوطني بالتجنس، فلا تعترف بهذه الحقوق إلا للأصيل، أما بالنسبة للمتجنس فتشترط مرور فترة من الزمن على تجنسه، على اعتبار أن هذه الفترة لازمة لاختبار ولائه إزاء بلده الجديد . كأن تكون هذه الفترة خمس سنوات أو عشر سنوات.

وتفرق بعض القوانين بين صفة الناخب وصفة المرشح، فتجعل المدة أقصر في الأولى عنها في الثانية، وهذا، ما فعله المشرع المصري الذي جعل مضي خمس سنوات كافيا للاعتراف للمتجنس بمباشرة صفة الناخب، وعشر سنوات من أجل تعيينه في أية هيئة نيابية[1].

ويزيد البعض على ذلك ويرى أن يكون الاعتراف بالحقوق السياسية للمتجنسين ولذويهم تدريجيا، طبقة بعد أخرى بحيث لا يكون للمتجنس أية حقوق

(1) قانون الجنسية المصري رقم 26 لسنة 1975 .

سياسية مدى حياته، ويمنح أبناؤه حق الانتخاب فقط، في حين يكون لأحفاده حق الانتخاب والترشيح معا[1]

وقد أخذ المشرع العراقي بهذا الحل فيما يتعلق بحق الترشيح، حيث اشترط لعضوية المجلس الوطني أن يكون (عراقيا بالولادة من أبوين عراقيين بالولادة من أصل غير أجنبي أو من أب عراقي بالولادة من أصل غير أجنبي وأم عربية من رعايا أحد الأقطار العربية)[2].

وعلى الرغم من اعتقادنا بأن التشدد مع رعايا الأقطار العربية لا ضرورة له فإن الاتجاه العام يمكن تبريره، ولكن ما لا يمكن تبريره هو المساواة بين الوطنيين الأصليين، والوطنيين بالتجنس في شأن حق الانتخاب، حيث اشترط المشرع في الناخب أن يكون فقط عراقيا بلغ الثامنة عشر من العمر [3] لأن هذه المساواة خطرة قبل مضي فترة زمنية على اكتساب الجنسية، للتأكد من حسن نية المتجنس نحو وطنه الجديد .

◻ 2- سن الرشد السياسي :

لا تتقرر الحقوق الانتخابية لجميع المواطنين بل تقتصر مباشرتها على من بلغ سنا معينة هي سن الرشد السياسي، وهذا الشرط بديهي أيضا، لأن اختيار الحكام ينطوي على أهمية كبيرة تفترض الإدراك والنضج والخبرة ومن ثم ألا يشترك الأطفال فيها .

ويتفق هذا الشرط مع جميع الشرائع التي تحدد سنا معينة لبلوغ الرشد المدني، حيث يكون الفرد معه كامل الأهلية في تصريف شؤونه الخاصة .

وقد اختلفت الدول في تحديد سن الرشد السياسي، حيث جعله بعضها ثماني عشرة سنة في حين ارتفع به البعض الآخر منها . والملاحظ أن النظم المحافظة ترفع من السن اللازمة لمباشرة الحقوق السياسية، عكس النظم التقدمية التي تخفضه . إلا أن الاتجاه في عالم اليوم يميل إلى جعل سن الرشد السياسي يلتقي مع سن الرشد المدني .

---

(1) وحيد رأفت وزميله : مصدر سابق، ص 247 .
(2) فقرة (أ) من مادة (14) أولا من قانون رقم 55 لسنة 1980 .
(3) مادة 13 من القانون المذكور .

أما في مصر فقد أصبح سن الرشد السياسي ثماني عشر سنة بموجب دستور سنة 1956 بعد ان كان إحدى وعشرين سنة حسب دستور سنة 1923 .

وبعامة ؛ فإن أكثر دول العالم تعتمد سن الثامنة عشرة لممارسة الحقوق الانتخابية، ومنها ألمانيا، وبريطانيا، والولايات المتحدة، والنمسا، وهولندا .

3- الصلاحية العقلية :

كما يشترط في الناخب أن يكون بالغاً سن الرشد السياسي، يشترط فيه أيضاً أن يكون متمتعاً بقواه العقلية، فقوة التمييز شرط لممارسة الحقوق السياسية وبذلك يحرم المصابون بأمراض عقلية، مفقدة للإدراك السليم، كالعته، والجنون، من الحقوق الانتخابية .

وتشترط بعض الشرائع لترتيب الحرمان أن يثبت المرض العقلي بحكم قضائي، لتفويت الفرصة من استغلال هذا الشرط لحرمان بعض الأشخاص لأسباب سياسية .

وتجدر الإشارة إلى أن الحرمان من الحقوق الانتخابية بسبب عدم الصلاحية العقلية مؤقت بزوال المرض، بحيث يمكن للفرد أن يزاول حقه من جديد .

4- الصلاحية الأدبية :

تشترط القوانين الانتخابية عدم صدور أحكام قضائية بحق الناخب تمس الشرف والسمعة، لكي يتمتع بحق الانتخاب، ويترتب على صدور أحكام بالإدانة حرمان الأشخاص الذين صدرت ضدهم من ممارسة الحقوق السياسية .

وعلى ذلك يكون المواطن متمتعاً بالصلاحية الأدبية إذا لم يكن قد سبق إدانته بأحكام مخلة بالشرف والكرامة، وتنظم قوانين الانتخاب هذه المسألة تنظيماً دقيقاً، فتحدد أنواع الجرائم المخلة بالشرف التي تؤدي إلى الحرمان من حق الانتخاب، مثل جرائم السرقة والرشوة والاختلاس، والإفلاس والتزوير، وخيانة الأمانة، وتبين ما إذا كان الحرمان مؤقتاً أم دائماً، وما إذا كان يتم بقوة القانون أو بالنص عليه في الحكم .

فالحرمان المترتب على الحكم الصادر في جناية يكون حرماناً مؤبداً وبقوة القانون، عكس الأحكام المتعلقة بالجنح، حيث لا يترتب عليها الحرمان إلاّ إذا نص على ذلك في الحكم، ويكون مؤقتاً بمدة محدودة . أما المخالفات فإن الأحكام الصادرة فيها لا ترتب الحرمان .

وشرط الصلاحية الأدبية شرط سليم، لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام، غير أن بعض النظم – في العالم الثالث خاصة – تستغل هذا الشرط لحرمان بعض الأشخاص من الحقوق الانتخابية لأسباب تتعلق في ظاهرها بالصلاحية الأدبية، وهي في حقيقتها نوع من أنواع الإبعاد السياسي .

➢ ثالثاً : نظم الانتخاب :

تتعدد نظم الانتخاب وتختلف من دولة لأخرى، تبعاً لأوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومدى تأثر نظامها السياسي بالمبادئ الديمقراطية، ويمكن حصر هذه النظم بثلاثة أنظمة رئيسية، هي : الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر، والانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، ثم الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي .

• أ – الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر :[1]

يكون الانتخاب مباشراً إذا قام الناخبون باختيار ممثليهم في الهيئة النيابية بأنفسهم مباشرة ودون وسيط، أي أن الانتخاب يكون على درجة واحدة يتولى فيه الناخب اختيار النائب .

ويكون الانتخاب غير مباشر إذا انحصرت مهمة الناخبين في اختيار مندوبين عنهم يتولون اختيار النواب، أي أن الانتخاب غير المباشر يكون على درجتين أو أكثر، فهو على درجتين إذا كان اختيار النواب في أيدي ناخبي الدرجة الثانية، وهم المندوبون الذين اختارهم ناخبو الدرجة الأولى، ويكون على ثلاث درجات إذا كان اختيار النواب في أيدي ناخبي الدرجة الثانية، أي المندوبين الذين اختارهم ناخبو الدرجة الثانية . وفي جميع الأحوال يتحدد أشخاص النواب، في الانتخاب غير المباشر، عند قيام ناخبي آخر درجة بالاختيار .

وقد كان نظام الانتخاب غير المباشر سائداً في معظم الأنظمة السياسية في الماضي، غير أن نظام الانتخاب المباشر أكثر انتشارا في عالم اليوم، ولعل السبب يعود إلى أن الانتخاب المباشر هو الأقرب إلى الديمقراطية.

---

(1) أنظر: سليمان الطماوي: مصدر سابق، ص 218 –، ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 220 –، محسن خليل: مصدر سابق، ص 445 –، عبد الغني بسيوني: مصدر سابق، ص 234 –، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 313 –، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 203 –، سعاد الشرقاوي وزميلها: مصدر سابق، ص 41 –، وكذلك د سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، 1/173 – .

وقد أخذت الولايات المتحدة الأمريكية بالانتخاب غير المباشر في اختيار الرئيس، وفي اختيار أعضاء مجلس الشيوخ، اعتبارا من تأسيسها عام 1787 ،وكذلك فعلت جميع دساتير الثورة الفرنسية . وبعد سقوط الثورة عام 1814 عدلت عنه إلى الانتخاب المباشر . وتأخذ فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة غير المباشر في اختيار أعضاء مجلس الشيوخ[1]. وبشكل عام تعتمد معظم الدول التي تأخذ بنظام المجلسين أسلوب الانتخاب غير المباشر في اختيار أعضاء المجلس الأعلى، كما هو الحال في بلجيكا وألمانيا [2]،كذلك يستخدم الانتخاب غير المباشر في اختيار رئيس الجمهورية في ظل النظم البرلمانية، حيث يتولى البرلمان أو هيئة انتخابية خاصة هذه المهمة، كما هو الحال في إيطاليا وألمانيا والنمسا والبرتغال والهند .

وكانت مصر تأخذ بالانتخاب غير المباشر في انتخاب أعضاء مجلس شورى النواب الذي أنشأه الخديوي إسماعيل سنة 1866، كذلك أخذت به الجمعية التشريعية التي أنشئت سنة 1913، واستمر العمل به حتى في ظل دستور سنة 1923، وتم اختيار أول برلمان مصري عام 1924، بالانتخاب غير المباشر .

وظل نظام الانتخاب في مصر متأرجحا بين الأسلوب المباشر والأسلوب غير المباشر، إلى أن حسم الموضوع حسما نهائيا بموجب قانون الانتخاب رقم 148 لسنة 1935 الذي تبنى نظام الانتخاب المباشر .

وكان الانتخاب غير المباشر معمولا به في العراق أيضا، اعتبارا من اختيار أعضاء المجلس التأسيسي سنة 1924، ثم في اختيار أعضاء مجالس النواب المتتالية بعد ذلك، وحتى سنة 1952 حيث أخذ مرسوم انتخاب النواب رقم 6 بالانتخاب المباشر، فنصت مادته الأولى على أن (يجري انتخاب نائب الأمة بالانتخاب المباشر ...) ، وكذلك فعل القانون رقم 55 لسنة 1980، حيث نصت الثانية منه على أن (يجري اختيار الأعضاء عن طريق الانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع العام السري) .

---

(1) أنظر: فقرة ثانية من مادة (24) من دستور 4 تشرين أول سنة 1958 .

(2) سعاد الشرقاوي وآخر: نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، ص 42 .

تقدير الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر :

كما سبق أن بينا أن نظام الانتخاب المباشر هو الأقرب إلى الديمقراطيـــة، فكما أن الديمقراطية المثالية هي أن يتولى الشعب الحكم بنفسه، كذلك فإن نظـــام الانتخاب المباشر، حيث يختار الشعب نوابه بنفسه أقرب إلى الديمقراطية مـــن نظام الانتخاب غير المباشر الذي يحصر دور الشعب في اختيار مندوبين عنـــه يتولون اختيار النواب[1].

كذلك يمتاز الأسلوب المباشر إذ يبيح لأفراد الشعب اختيار حكامهم بأنفسهم، ورفع شعورهم بالمسئولية، وتنمية مداركهم السياسية، ويزيـــد مـــن اهتمامـــهم بالشؤون العامة، لأنه لا يستوي بين أن يختار الشعب نوابه بنفســـه، وبيـــن أن يقتصر دوره على مجرد اختيار مندوبين عنه يتولون هذه المهمة .

غير أن أنصار الأسلوب غير المباشر يعتقدون بأن الأخذ بنظامهم يؤدي إلي التخفيف من حدة مساوئ الاقتراع العام، لأنه يجعل اختيار الحكام في أيدي فئـــة مختارة من المندوبين تكون أكثر إدراكا للمسؤولية، وأحســـن تقديـــرا لكفـــاءة المرشحين. عكس الجماهير التي تكون قاصرة عن تقدير هذه الكفـــاءة وذلـــك لانخفاض وعيها السياسي، وقلة ثقافتها وإدراكها ونضجها، ونحن لا يســـعنا إلا أن نرفض هذه الحجة، لأنها تستند إلى تجسيم الطعن في قدرة الشعوب وكفاءتها ووعيها، ونعدها ــ مع أستاذي الطماوي[2] ــ ليست سوى حجة من لم يســـتطع الحصول على ثقة الجماهير، ثم لم يعد مستساغا – وأمـــام تيـــار الديمقراطيـــة المتصاعد – التفكير في الحد من مبدأ الاقتراع العام الذي أصبح أساسا ثابتا مـــن الأسس التي تقوم عليها النظم السياسية الحديثة .

كذلك يعتقد أنصار الانتخاب غير المباشر بأن نظامهم يخفـــف مـــن حـــدة التطاحن الانتخابي بين مختلف القوى والأحزاب السياسية، ويقلـــل مـــن تـــأثير الدعايات المضللة على عامة الناس، لأنه يجعل الانتخاب بيد فئة ممتازة مـــن المندوبين. إلا أن هذه الميزة لا تتحقق في البلدان ذات الأحزاب المنظمـــة، لأن ناخبي أول درجة لا ينتخبون إلا المندوبين الذين يتفقون معـــهم فـــي ميولـــهم السياسية، ويعرفون أنهم سيمنحون أصواتهم لمرشح الحزب الذي يفضلونه .

---

(1) ثروت بدوى : النظم السياسية ، ص 321 ، ومنذر الشاوي: مصدر سابق ، ص 122.

(2) سليمان الطماوي : مصدر سابق ، ص 221 .

وفضلا عن ذلك فإن قلة عدد المندوبين قد يسهل التأثير عليهم، سواء من جانب الحكومة أو المرشحين، بالترغيب تارة وبالترهيب تارة أخرى.

لذلك فليس لنظام الانتخاب غير المباشر إلا تبرير وحيد، هو أنه يسمح باختيار أعضاء المجلس الأعلى في الدول الاتحادية، حيث يقوم الناخبون باختيار برلمان الولاية، ثم يتولى الأخير اختيار من يمثل الولاية في المجلس الاتحادي .

- **ب –الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة :[1]**

تحتم العملية الانتخابية تقسيم الدولة إلى مناطق انتخابية يختلف حجمها باختلاف النظام الانتخابي المعمول به. فإذا كان هذا النظام يقوم على أساس الانتخاب الفردي فإن المناطق الانتخابية تكون صغيرة الحجم نسبيا من حيث عدد سكانها لينوب عنها نائب واحد. ومن بعد يعطي الناخب صوته لمرشح واحد فقط . ومن هنا سمي هذا النظام بنظام الانتخاب الفردي لأنه يؤدي إلى انتخاب فرد واحد .

أما الانتخاب بالقائمة فإن تقسيم البلاد يكون إلى مناطق انتخابية كبيرة نسبيا في عدد سكانها ينوب عنها عدد من النواب، ومن ثم يكون على الناخب أن يختار عددا من المرشحين، حسبما هو مقرر لمنطقته المسجل فيها من نواب، اثنان أو ثلاثة أو أكثر .

وفي هذه الحالة فإن الناخب لا يعطي صوته لمرشح واحد، بل عليه ان يقدم قائمة بأسماء المرشحين الذين اختارهم، غير أن قوائم الانتخاب التي يقدمها الناخبون تكون على طريقتين :—

الأولى : تقوم على انتخاب كامل للمرشحين الذين تضمهم القائمة الواحدة في المنطقة الانتخابية، أي أن يتقيد الناخب بالقائمة بجميع أعضائها، دون تغيير أو تعديل ،وتسمى هذه الطريقة بالقائمة المغلقة.

أما الطريقة الثانية : فإنها تجيز للناخبين اختيار العدد المطلوب من المرشحين من بين الأسماء الموجودة في مختلف اللوائح المتنافسة في المنطقة الواحدة، أي أن يكون للناخب الحق في تقديم قائمة بالعدد المطلوب من بين

---

(1) سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر ، مصدر سابق، ص 172–173، سليمان الطماوي: مصدر سابق ، ص 221 ـــ، ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص 226 ـــ، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 204 ـــ، محسن خليل: مصدر سابق، ص 448 ـــ، عبد الغني بسيوني مصدر سابق، ص 236 --.

المرشحين في مختلف اللوائح المتنافسة، بمعنى أن يكون له حق المـــزج بيـــن القوائم واستخراج الأسماء التي يختارها . وتسمى هذه الطريقة بطريقة المـــزج بين القوائم .

تقدير نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة :

قدمنا أن أساس الانتخاب الفردي هو المنطقة الصغيرة، وأن أساس الانتخاب بالقائمة هو المنطقة الكبيرة، وهذا الأساس أي صغر المنطقة أو كبرها هو الـذي يحقق مزايا كل منهما، وهو أيضا الذي يتخذه المعارضون سندا لانتقاداتهم .

فصغر حجم المنطقة الانتخابية ــ لدى أنصار الانتخاب الفردي ــ يجعـــل الناخبين على معرفة شخصية بالمرشحين، مما يؤدي إلي حسن اختيار الأصلـح من بينهم، بسبب وقوف الناخبين على قدرة كل واحد من المرشـــحين وكفاءتــه وتفانيه .

ومن مزايا صغر المنطقة، ثم الصلة الوثيقة التي تربط بين النائب وناخبيــه ما يحمله على الاهتمام بشؤون منطقته، والعمل على حل مشكلاتها، ومحاولـــة التقرب إلى جمهوره، لكي يحصل على دعمهم في الانتخابات المقبلة.

إلا أن ما عده أنصار الانتخاب الفردي مزايا لنظامهم، عده معارضوه عيوبا فيه، فمعرفة الناخبين بالمرشحين –عند محبذي الانتخاب بالقائمة – مثـلب فيه، لأنها تجعل الاختيار قائما على أساس المفاضلة بين الأشخاص لا بين المبـــادئ والأفكار، ومن بعد يكون الفوز بالانتخاب نتيجة لصلات واعتبارات شـخصية . كما أنهم يــعدون الصلة الوثيقة بين النائب وناخبيه معيبة لأنها – كما يذهبون – تجعل المرشح أو النائب أسـيرا لمنطقتـــه الانتخابيـــة يســعى وراء الاهتمـــام بمصالحها أكثر من اهتمامه بالمصلحة العامة، ويكون النائب من بعد وكأنه ممثل لمنطقته فقط .

وفضلا عن ذلك ما يؤدي إليه صغر حجم المنطقة الانتخابية مـــن تســهيل للتأثير في نتائج الانتخابات. فرشوة عدد محدود في منطقة صغيرة أيســر مـــن رشوة عدد كبير منتشرين في منطقة كبيرة، كما أن محدودية العدد تســهل مـــن مهمة الإدارة إذا أرادت استخدام ما تحت أيديها من وسائل الضغط والإكراه مـن أجل دعم مرشحيها .

وبعد العيوب التي ينسبها أنصار الانتخاب بالقائمة إلى طريقـــة الانتخـــاب الفردي، يجتهدون في استخراج مزايا لنظامهم، فيعتقدون أن كبر حجم المنطقـة

يؤدي إلى جعل الاختيار قائما على أساس المفاضلة بين المرشحين استنادا إلى البرامج والأفكار، بعيدا عن الاعتبارات والصلات الشخصية. وعلى هذا الأساس يكون اهتمام النائب منصبا على القضايا العامة، لا على الأمور الخاصة بمنطقته الانتخابية فقط . مما يجعل هذا النظام أكثر تلاؤما مع فكرة تمثيل النائب للأمة كلها .

ومن هنا يمتاز الانتخاب بالقائمة بتخليص النواب من التبعية لناخبيهم وتحريرهم من وصايتهم . كما أن كثرة عدد ناخبي المنطقة الانتخابية يؤدي إلى تخفيف التأثيرات القائمة على الضغط والإكراه من جانب الحكومة أو من جانب المرشحين، فكثرة الناخبين وانتشارهم تجعل من العسير إخضاعهم، عن طريق الترهيب أو الترغيب، ومن بعد يحرر الناخبين، ويدفعهم إلى التعبير عن آرائهم بكل حرية .

ويضيف أنصار الانتخاب بالقائمة ميزة أخرى لنظامهم بالقول إنه يضاعف حقوق الناخب، لأنه يعطيه حق اختيار عدد من النواب بدلا عن اختيار نائب واحد . وهذه الميزة تشعر الناخب بأهميته في الجماعة، وتشجعه على استعمال حقوقه الانتخابية .

غير أن معارضي الانتخاب بالقائمة يعتقدون بأن كبر حجم المناطق الانتخابية يجعل مهمة الناخب عسيرة، لعدم معرفته بمرشحي القوائم أو بعضهم، وقد يؤدي هذا النظام إلى استدراج الناخبين عن طريق وضع أسماء لامعة على رأس القائمة، مما يؤدي إلى فوزها، على الرغم من عدم كفاء بقية أعضائها .

ويعاب على نظام الانتخاب بالقائمة أيضا أنه يؤدي إلى فوز قوائم الأحزاب القوية في معظم المناطق الانتخابية، مما يضعف من تمثيل أحزاب الأقلية، على الرغم من حصولها على أصوات مهمة .

◆ ج – نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي:[1]

بعد إجراء التصويت يثور التساؤل عن حساب الأصوات وتحديد الفائزين، ويرتبط ذلك بالنظام المعمول به في عملية توزيع الأصوات بين المرشحين؛ حيث يوجد نظامان هما: نظام الأغلبية، ونظام التمثيل النسبي .

- **نظام الأغلبية :**

ـ **الانتخاب بالأغلبية :** هو النظام الذي يفوز بمقتضاه من يحصل من المرشحين على أكثرية الأصوات الصحيحة في المنطقة الانتخابية، سواء كان التصويت فردياً أم على أساس القائمة . ففي حالة التصويت الفردي يفوز المرشح الذي يحصل على أكثرية أصوات الناخبين في منطقته، وفي حالة التصويت بالقائمة تفوز القائمة التي تحصل على أكثرية الأصوات بجميع المقاعد. وبذلك يتماشى نظام الأغلبية مع نظام الانتخاب الفردي، ومع نظام الانتخاب بالقائمة. وتظهر الأغلبية في إحدى صورتين: فهي إما أن تكون بسيطة، أو مطلقة .

ـ **الأغلبية البسيطة :** وبمقتضى هذا النظام؛ ينتخب المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات في منطقته الانتخابية، بصرف النظر عن عدد الأصوات التي يحصل عليها باقي المرشحين، حتى ولو زاد مجموع أصوات هؤلاء الأخيرين على النصف .

فلو فرضنا إجراء الانتخاب على أساس الأغلبية البسيطة في منطقة معينة استناداً إلي نظام الانتخاب الفردي، وكان عدد المرشحين فيها ثلاثة، حصل الأول على 600 صوت، وحصل الثاني على 500 صوت، أما الثالث فقد حصل على 400 صوت فتكون النتيجة فوز المرشح الأول .

---

[1] فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 314ـ، محسن خليل: مصدر سابق،ص463ـ، ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 231ـ، سليمان الطماوي: مصدر سابق، ص 225ـ، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 208ـ، إسماعيل الغزال: مصدر سابق، ص 158ـ، السيد هيكل: مصدر سابق: ص 166ـ، عبد الغني بسيوني: مصدر سابق، ص 238ـ، سعاد الشرقاوي وزميلها: نظم الانتخابات في مصر والعالم، ص 87ـ، سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، ص 175ـ، منذر الشاوي: مصدر سابق، ص137ـ، علي العاني وزميله: القانون الدستوري، ص 39ـ.

أما في حالة إجراء الانتخاب على أساس القائمة، وعلى فرض تخصيص خمسة مقاعد للمنطقة الانتخابية، وحصلت القائمة أ على 600 صوت، و ب على 500 صوت، و ج على 400 صوت، تكون النتيجة فوز القائمة أ بالمقاعد الخمسة .

ومن ذلك يتبين أن نتيجة الانتخاب في نظام الأغلبية البسيطة تعرف من الدور الأول، دون حاجة لإعادة الانتخاب، ما دام أحد المرشحين – أو إحدى القوائم – قد حصل على أكبر عدد من الأصوات، ولهذا وصف نظام الأغلبية البسيطة بنظام الأغلبية ذي الدور الواحد. ففي المثالين السابقين فاز المرشح الأول، والقائمة أ . لأنهما حصلا على أكبر عدد من الأصوات على الرغم من حصول باقي المرشحين على أكثر من نصف الأصوات المعطاة .

ونظام الأغلبية البسيطة هو النظام المعمول به في إنجلترا [1] والولايات المتحدة الأمريكية، وبقية الدول الأنجلوسكسونية واليابان، وهو النظام الذي أخذ به قانون انتخاب النواب العراقي الصادر في 22 تشرين الأول عام 1924 [2] وكذلك قانون انتخاب النواب العراقي رقم 11 لسنة 1946 [3]، كما أخذ به قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 النافذ[4] .

ـ **الأغلبية المطلقة** : وفي هذا النظام لا يكفي حصول المرشح على أعلى عدد من الأصوات في منطقته الانتخابية لكي يفوز، بل عليه أن يحصل على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة، أي أن يحصل على أكثر من 50 % من الأصوات . فإن لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الاقتراع مرة ثانية، ولهذا سُمّي هذا النظام بنظام الأغلبية ذي الدورين، فإذا عدنا إلى نفس الأمثلة السابقة نجد أن نظام الأغلبية المطلقة يستوجب إعادة الانتخاب، لأنه لا يكفي أن يحصل أحد المرشحين على أكثرية الأصوات، بل يلزم أن يحصل على أصوات تفوق مجموع الأصوات التي حصل عليها باقي المرشحين مجتمعين .

---

(1) يرجع تاريخ أخذ إنجلترا بنظام الأغلبية البسيطة إلى عام 1265، في انتخاب ممثلي المدن في البرلمان الانجليزي، إلى جانب الأعضاء غير المنتخبين من رجال الدين والأشراف.

(2) أنظر : المادة 40 من القانون أعلاه .

(3) أنظر الفقرة 2 من المادة 46 من القانون أعلاه.

(4) أنظر : الفقرة ثانياً من المادة 41 من القانون أعلاه .

وقد تكون إعادة الانتخاب بين المرشحين جميعاً، أو بين بعضـــهم بشـــروط خاصة، كأن تجري الإعادة بين الأول والثاني من حيث عدد أصواتهما في الدور الأول، هو ما أخذت به مصر بموجب قانون مجلس الشعب رقم 38 لسـنة 1972، أو أن تجري الإعادة بين المرشحين الذين حصلوا على نسبة معينة كمـــا هـــو الحال في فرنسا، حيث لا يدخل الدور الثاني إلا المرشحون الذين حصلوا فـــي الدور الأول على نسبة 12.5% من أصوات الناخبين المقيدين في جداول المنطقة الانتخابية كحد أدنى، حسبما جاء به القانون الانتخابي الفرنسي رقم 665 لســـنة 1976.[1]

ـ تقدير نظام الأغلبية :

يعد نظام الأغلبية أقدم نظام انتخابي أخذ به، إذ يرجع تاريخه إلى العصـــور الوسطى في أوربا، حيث كان سائداً لانتخاب الهيئات العامة، ومجالس الدويلات، والمجالس المحلية، والمؤسسات الدينية، ويمتاز ببساطته، وبكونه يهيئ الســـبيل لقيام أغلبية متماسكة في البرلمان تؤدي إلى تحقيق الاستقرار الحكومي، كما هو حال كل من بريطانيا وفرنسا[2]

ومع ذلك فقد تعرض نظام الأغلبية إلى النقد، إذ قيل أنه يؤدي إلـــى ظلـــم حزب الأقلية ويحابي حزب الأغلبية، ذلك أنه يؤدي إلى تصغـــير نتـــائج الأول وتكبير نجاح الثاني. وقد ثبت أن عدد المقاعد التي تحصـــل عليـــها الأحـــزاب المتنافسة لا يتناسب مع عدد الأصوات التي تحصل عليها كل منها، فهي تميـــل دائماً لصالح الأحزاب القوية .

---

(1) لم تكن نسبة الـــ 12,5% مطلوبة قبل القانون أعلاه، إذ لم تكن هذه النسبة إلا 5% قبـــل عام 1967، ثم جاء قانون 29 تشرين الثاني سنة 1966 ورفعها إلى 10% من المقيديـــن فـــي الجداول. وهنا لابد أن نشير إلى مرسوم انتخاب النواب العراقي رقم 6 لسنة 1952 الذي وقف موقفاً خاصاً، حيث اشترط لكي يفوز المرشح في الدور الأول أن ينال العـــدد الأكـــبر مـــن الأصوات على أن لا تقل هذه الأصوات عن 40% مـــن الأصـــوات الصحيحـــة، وإلا يعـــاد الانتخاب بين المرشحين الذين حصلوا على ما لا يقل عن 10% من الأصوات، على أن يفوز في الدور الثاني من يحصل على الأغلبية البسيطة . انظر : الفقرة 1 من المادة 52 من القانون المذكور .

(2) ثروت بدوي : النظم السياسية، مصدر سابق، ص 237

ففي الانتخابات البريطانية التي أجريت عام 1945، حصل العمال على ما يقارب أحد عشر ونصف مليون من الأصوات، وحصل المحافظون على تسعة ملايين صوت، وحصل الأحرار على مليونين من الأصوات[1]. ومع ذلك فقد انتخب من العمال 390 نائباً أي بنسبة مقعد واحد لكل أقل من 30000 صوت، ومن المحافظين 196 نائباً أي بنسبة مقعد واحد لكل أكثر من 49000 صوت، ومن الأحرار 31 نائباً أي بنسبة مقعد واحد لكل اكثر من 64000 صوت .

وتحدث الظاهرة نفسها في الدول الأخرى التي تأخذ بنظام الأغلبية، كما هو حاصل في فرنسا، إذ أشارت رسالة شانتال دي دييه إلى ظاهرتي تكبير الأغلبية وتصغير الأقلية، وقد دعمت الرسالة بالإحصاءات المعتمدة للانتخابات العامة في فرنسا التي أجريت منذ سنة 1958 إلى سنة 1973[2].

وقد يؤدي نظام الأغلبية – استثناء – إلى إفساد أسس المبدأ الديمقراطي، بأن يصبح حزب الأقلية هو الحزب الحاكم، وهو ما حدث في الانتخابات البريطانية التي أجريت في سنة 1951، حيث حصل حزب المحافظين على أصوات أقل من الأصوات التي حصل عليها حزب العمال، ومع ذلك فقد نجح المحافظون في مناطق انتخابية أكثر من المناطق التي نجح فيها العمال[3].

2- نظام التمثيل النسبي :

دفعاً للانتقادات الموجهة إلى نظام الأغلبية لجأت الكثير من الدول إلى نظام التمثيل النسبي إذ يعود تاريخه إلى حوالي قرن من الزمان. وقد تبنته تدريجياً معظم الدول الأوربية .

ويفترض نظام التمثيل النسبي الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة، ويتسم توزيع المقاعد المخصصة للمنطقة الانتخابية على القوائم والأحزاب، حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها كل منها .

---

(1) نفس المصدر السابق، ص 237 –238 .
(2) أوردته سعاد الشرقاوي وزميلها : مصدر سابق، ص 106 .
(3) ليس من المستبعد أن يؤدي نظام الأغلبية إلى غاية في الشذوذ، إذ يكفي أن يحصل أحد الأحزاب على 51% من الأصوات في 51% من المناطق الانتخابية لكي يفوز بالأغلبية في الوقت الذي يحصل فيه الحزب المنافس على 95% من الأصوات في بقية المناطق ، مما يجعل حزب الأقلية الذي لا تزيد شعبيته عن 30% هو الحزب الحاكم، في حين يكون حزب الأغلبية والتي تصل شعبيته إلى حوالي 70% في المعارضة.

فلو فرضنا أن منطقة انتخابية مخصص لها عشرة مقاعد، تتنــافس عليــها ثلاث قوائم مختلفة، حصلت الأولى علــى 50% مــن الأصــوات الصحيحــة، وحصلت الثانية على 30% وحصلت الثالثة على 20% يكون توزيـــع المقــاعد حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة، فيتم إعطاء القائمة الأولــى نسبة 50% من المقاعد، أي خمسة مقاعد، وتعطــى الثانيــة نســبة 30% مــن المقاعد، أي ثلاثة مقاعد، وتنال الثالثة نسبة 20% من المقاعد، أي مقعدين فقط.

وهكذا وبدلا عن استحواذ القائمة الأولى على المقاعد العشرة المخصصـــة للمنطقة الانتخابية، فيما لو كان الانتخاب يجري وفق نظام الأغلبية، ثم توزيـــع المقاعد على القوائم المتنافسة، كل حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها .

ويأخذ نظام التمثيل النسبي حالات متعددة، نشير إلى أهمها :

❖ **ـــ حالة القوائم المغلقة :**

وفي هذه الحالة يلتزم الناخب بالتصويت إلى إحدى القوائم المتنافسة علــى النحو الذي وردت فيه، دون أن يكون له الحق في إجراء أي تعديــل أو تبديــل عليها.

ولكن المشكلة تثور في هذه الحالة عند تحديد الفائزين في كل قائمـــة، لأن جميع مرشحي القائمة سينالون العدد نفسه من الأصوات، لأن على النـــاخب أن يختار القائمة ككل. ولحل هذه المشكلة لجأت الدول إلى إحدى وسيلتين:

- **الأولى** : توزيع المقاعد بحسب ترتيب أسماء المرشحين في القائمـــة، أي إن الحزب هو الذي يحدد مقدماً كيفية التوزيع. فلو فرضنا أن قائمة مكونـــة من خمسة مرشحين نالت أصواتاً تعطي لها الحق في ثلاثة مقــاعد، يكـــون الفائزون رقم 1و2و3 من القائمة .

- **أما الوسيلة الثانية** : فتعطي الحق للناخب في أن يغير في ترتيب أسماء القائمة التي وقع اختياره عليها، حســـب وجهـــة نظـــره الشـــخصية إزاء المرشحين، لا طبقاً للترتيب الذي وضعه الحزب صاحب القائمة. وفي هذه الحالة لا ينال أعضاء القائمة الواحدة العدد نفسه من الأصوات، مما يســمح بفوز المرشحين من أعضاء القائمة ـــ حسب عدد المقاعد التي فازت بـــها القائمة ـــ ممن وقع عليهم التفضيل. ففي المثال السابق يفوز ثلاثة مرشحين من بين أعضاء القائمة ممن نالوا أعلى الأصوات في قائمتهم، وليس حسب ترتيب أسمائهم في القائمة.

❖ ـــ حالة القوائم المفتوحة :

وفي هذه الحالة تكون حرية الناخب كبيرة، فهو لا يلتزم بقائمة معينة، بل له أن يقوم بتكوين قائمة خاصة به، وذلك باختيار أسمائها من بين أسماء مختلف القوائم المتنافسة، وهو ما يعرف بحق المزج بين القوائم.

- تقدير نظام التمثيل النسبي :

ينطوي نظام التمثيل النسبي على مزايا متعددة، وعيوب كثيرة. سنحاول بيانها وكما يأتي:(1)

فمن مزاياه أنه أكثر الأنظمة الانتخابية تحقيقاً للعدالة، وذلك بتمثيل الأحزاب المتنافسة تمثيلا يتناسب مع قوة كل منها، فهو يعطيها عدداً من المقاعد في الهيئة البرلمانية يتناسب مع عدد الأصوات التي حصلت عليها.

وهو بذلك يجعل البرلمان مرآة صحيحة للرأي العام، وترجمة صادقة لإرادة الجماهير في تسمية من ينوب عنها. ومن هنا يعد نظام التمثيل النسبي أقرب النظم الانتخابية إلى المبدأ الديمقراطي وقيام النظام النيابي الصحيح .

ويسمح نظام التمثيل النسبي بتكوين معارضة قوية في المجالس النيابية، إذ يفتح المجال أمام الاتجاهات المختلفة في الحصول على بعض المقاعد، وفي ذلك خدمة جليلة للصالح العام، بل وللحكومة الديمقراطية ذاتها، والحكم النيابي ينبغي أن يقوم على أساس المناقشة والجدل وتمحيص الآراء. ووجود المعارضة يساعد الحزب الحاكم على الحذر والتروي، والتزام الحرص والدقة والموضوعية، خوفاً من النقد وإظهار الأخطاء، مما يمنعه من الزلل وإساءة استعمال السلطة .

كذلك يحافظ نظام التمثيل النسبي على وجود الأحزاب الصغيرة ويصون استقلالها، إذ يضمن لها بعض المقاعد، ومن بعد تبتعد عن الانضمام إلى أحزاب أخرى، كما هو الحال في نظام الأغلبية الذي يجعل أصوات الأحزاب الصغيرة تذهب سدى . وبذلك يحمل نظام التمثيل النسبي أنصار الأحزاب الصغيرة على المشاركة في التصويت، لأنهم يضمنون فائدته، ويجعل لكل صوت قيمته، لأنه سينتج أثراً في تحديد عدد المقاعد التي يفوز بها الحزب .

(1) ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 240.

وعلى الرغم من هذه المزايا التي يحققها نظام التمثيل النسبي، فإنه واجه انتقادات شديدة أظهرت عيوبه ومثالبه، لعل من أهمها أنه نظام يتسم بالتعقيد والصعوبة في التطبيق، حتى إن نتائج الانتخابات لا تظهر إلا بعد أيام من إجراء عملية التصويت، مع ما يرافق ذلك من خشية تعرضها للتلاعب والتزييف .

وإذا كان من مزايا التمثيل النسبي أنه يضمن وجود الأحزاب الصغيرة فإن من عيوبه أنه يؤدي إلى تعددها بدرجة كبيرة، فهو يتيح لجميع الأحزاب الكبيرة منها والصغيرة دخول البرلمان، مما يحول دون قيام أغلبية متماسكة، ومن ثم يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي، مع ما يرتبط بذلك من نتائج خطيرة، لعل من أشهر أمثلتها ما وصلت إليه ألمانيا في ظل دستور فيمر سنة 1919، وكذلك الأزمات السياسية المتتالية التي اجتاحت فرنسا من سنة 1945 إلى سنة 1958 – حين أخذت بنظام التمثيل النسبي – وأيضا الأزمة المستمرة في إيطاليا المعاصرة.

ويبدو أن هذا العيب الأخير هو ما يجعل الدول تتردد في الأخذ بنظام التمثيل النسبي، لما ينطوي عليه من مخاطر فادحة على أوضاعها السياسية .

صحيح أن هذا النظام هو أقرب النظم الانتخابية إلى روح الديمقراطية وتحقيق العدالة والمساواة، ولكنه طريق يؤدي إلى زعزعة الكيان الحكومي ويعرض البلاد لأزمات لا تنتهي. وليس حلاً جذرياً ما يقال من تكوين الأغلبية البرلمانية بوساطة تحالف الأحزاب المتقاربة، لأن هذه الأغلبية لا تكون منسجمة، بل تقوم على الحلول الوسط، وليست دائمة، بل مؤقتة سرعان ما ينفرط عقدها، وحتى في حالة إجراء انتخابات جديدة نجد أن نظام التمثيل النسبي يعود بنفس الشكل والقوى تقريباً، وتظل نفس الأحزاب ممسكة بسلطة مشلولة عاجزة عن الحركة.

غير أن هذه العيوب لا تمنع من الاعتراف بالنتائج الطيبة لنظام التمثيل النسبي في سويسرا ودول شمال أوربا، مما يسمح بالقول أن ما يحققه من مزايا في بلد قد لا يحققها في بلد آخر. وعلى ذلك فإن هذا النظام ينجح في البلدان الصغيرة ذات التقاليد العريقة في الديمقراطية، والتي وصلت إلى درجة عالية من التقدم، واستطاعت حل مشكلاتها الأساسية وابتعدت عن التطرف[1]

---

[1] سعاد الشرقاوي وزميلها: مصدر سابق، ص 13

الفصل الثاني

العلاقة بين السلطات العامة

يعود السبب في نشأة المجتمع السياسي المنظم إلى الرغبة في تحقيق الخير للأفراد الذين ينتمون إليه؛ من خلال القيام ببعض الوظائف التي تخدم الجماعة، وهذه الوظائف التي كانت في البدء غاية في البساطة؛ اتسعت وتشعبت مع مرور الوقت، وجرى الفقهاء على تقسيمها – منذ القدم –[1] إلى وظائف ثلاث : تشريعية، وتنفيذية، وقضائية.

ففي جميع الدول: القديمة منها والحديثة، وأيا كانت مجالات السلطة فيها وأهدافها تمارس وظائف ثلاثاً هي :—

- إصدار قواعد عامة ملزمة للجماعة.
- والعمل على تنفيذها.
- والفصل في الخصومات التي تنشأ بين الأفراد.

وقد أثار هذا التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة مشكلة أساسية، تتعلق بتنظيم هذه الوظائف، وتحديد العلاقة بين الهيئات العامة التي تتولاها، وانحصرت الحلول في اتجاهين رئيسيين: يأخذ **أولهما** بمبدأ تركيز السلطة، أي حصر وظائف الدولة الثلاث في هيئة واحدة، أو حكم واحد، في حين يقوم **الثاني** على تعدد الهيئات الحاكمة، ثم توزيع وظائف الدولة عليها، ويسمى ذلك بمبدأ توزيع السلطة.

ومبدأ تركيز السلطة هو الأقدم من الناحية التاريخية، إذ كان القاعدة المشتركة لنظم الحكم القديمة، مع ملاحظة أن الكثير من الأنظمة المعاصرة ما زالت تأخذ به. أما توزيع السلطة فهو حديث نسبياً، إذ يعود الاتجاه إليه مع بدايات سعي الشعوب في استعادة حقوقها بالسلطة وكفاحها المُرّ ضد الاستبداد والتعسف، بعد أن أدركت ألا سبيل لصيانة الحرية وإقامة الدولة القانونية إلا

---

(1) يعود هذا التقسيم في أساسه إلى فلاسفة الأغريق مثل أفلاطون وأرسطو بل ربما إلى أبعد من ذلك ، إذ أشار العالم الألماني Max Imboden إلى التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة يعود إلى عهد الفراعنة في مصر ، قبل أرسطو بحوالي ألفي عام ، عن الدكتور أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص 562 .

بتوزيع السلطة على هيئات متعددة تقوم على قاعدة الإرادة العامة لمجموع الشعب.

وبعد توزيع وظائف السلطة على هيئات مختلفة تتعدد السبل في تنظيم العلاقة بينها، على أساس من التدرج، أو التعاون، أو الفصل، وفي ضوء تنظيم العلاقة بين السلطات تتحدد النظم السياسية بين: مجلسية، وبرلمانية مختلطة، ورئاسية.

ومن هنا يظهر تأثير تنظيم العلاقة بين السلطات على الأنظمة السياسية تأثراً واضحاً، حيث تنوعت هذه الأنظمة تبعاً لتنظيم تلك العلاقة، فهي برلمانية أو مختلطة: إذا كان تنظيم العلاقة يقوم على أساس التعاون والتداخل والرقابة المتبادلة ، وهي رئاسية: إذا جعل الفصل بين السلطات أساساً للعلاقة، وهي من مجلسين: في حالة منح إحدى السلطات العامة موقعا أسمي على الأخريات.

وهكذا سوف ندرس هذه الأنظمة في أربعة مباحث متتابعة، على أن يسبقها مبحث تمهيدي نخصصه لدراسة مفهوم العلاقة بين السلطات.

مبحث تمهيدي

مفهوم العلاقة بين السلطات العامة

يعد موضوع العلاقة بين السلطات من الموضوعات التقليدية القديمة، إذ يعود زمن البحث فيه إلى أرسطو، ومع ذلك فقد ظل على الدوام شغلاً شاغلاً لرجال السياسة والقانون لأهميته الدائمة، وحيويته المتجددة، فالعلاقة بين السلطات لم تكن واحدة دائماً، وإنما تغيرت عبر الزمن. فبعد أن كانت في الماضي فردية مطلقة، تحولت إلى جماعة تقوم على توزيع السلطات. ولقد تم ذلك بالتدريج، وعبر مرحلة وسيطة، كانت السلطة فيها حقاً مشتركاً للحاكم وللشعب. وطبقاً لمعطيات هذه المرحلة تم توزيع السلطة بدلاً عن تركيزها، بعد أن وجد أن لا سبيل إلى توقي إساءة استعمالها إلا بمنع تجميعها في يد واحدة، وصار هذا التوزيع – فيما بعد – ضمانة كبرى ضد الاستبداد، وسياجاً متيناً لحماية الحقوق والحريات العامة.

وفي ضوء ما تقدم سنحاول التعرف على هذه الفكرة؛ من خلال متابعة التطور التاريخي للعلاقة بين السلطات، ثم توضيح جهود الفقه، وأخيراً استعراض أشكال العلاقة بين السلطات.

المطلب الأول

التطور التاريخي للعلاقة بين السلطات

أولا : في العصور القديمة:

يؤكد تاريخ النظم السياسية القديمة قاعدة أساسية مشتركة، هي سيادة الحكم الفردي القائم على التركيز المطلق للسلطة، فمثلا في حكم الملك أو الإمبراطور كانت السلطة تختلط بشخص الحاكم، الذي كان يمارس من خلالها اختصاصات غير محدودة، كما لو كانت امتيازا خاصا له.

لقد كان الحكام يجمعون في أيديهم السلطات كافة، فالحاكم هو المشرع، والمقدر، والقاضي، فضلا عن سلطاته الدينية الكبيرة، ويعود ذلك إلى الاعتقاد السائد، آنذاك، الذي ينظر إلى السلطة على أنها تنبع من مصدر علوي، فقد ألهت الشعوب حكامها، وحسبتهم من طبيعة إلهية أو هم الآلهة نفسها، سواء كان ذلك في العراق القديم، أو في مصر، أو في الصين أو الهند. ومادام الحاكم من الآلهة فهو فوق البشر، يعبد وتقدم له القرابين، ومن بعد: فإن من الطبيعي أن تكون السلطة مركزة في يديه، ولا يعرف حدودا في ممارستها .

ومع تطور الفكر البشري، وتحت تأثير الديانات السماوية؛ لم يعد الحكم من طبيعة إلهية، بل هو إنسان تصطفيه الآلهة وتودعه السلطة، فهو وكيلها ومفوضها في حكم الناس، وقد تمسك ملوك أوربا في العصور الوسطى بهذه الفكرة، لتبرير سلطاتهم المطلقة؛ لأنها تقوم على أن الحاكم يستمد سلطاته من إرادة الله مباشرة، ودون تدخل إرادة أخرى في اختياره. وفي ضوء ذلك فإن الحاكم لا يكون مسئولا أمام أحد غير الله، ومن ثم فلا تجوز محاسبته، أو حتى مجرد توجيه اللوم إليه.

وفي تطور أخر ظهرت فكرة جديدة على أساس أن الله مازال مصدر السلطة، ولكن اختيار الحاكم يتم بوساطة الشعب، أي أن الشعب هو الذي يعين الحكام، ولكن بتوجيه من الإرادة الإلهية .

فالسلطة تأتى إلى الحاكم من الله، غير أن اختياره لم يعد مباشراً بل يوجـــه الله الحوادث على صورة تساعد الناس على اختيار نظام الحكم الذي يرتضونــه، والحاكم الذي يخضعون له [1] .

وهذه النظرة الأخيرة لا تتعارض مع الديمقراطية، ولكنها مع ذلــك تســمح بالسلطان المطلق، فما دام الحاكم يستمد سلطته من مصدر علوي: فهو إذن يسمو على البشرية، ومن ثمَّ فإن إرادته هي العليا، لأنه ينفذ المشيئة الإلهيــة، وليــس لأي بشر أن يناقشه الحساب، أو أن يشكك في مدى سلطاته وحقوقه [2] .

وبذلك فقد ظل التركيز المطلق للسلطة بين أيدي الملوك هو السائد أيضــاً، مما أسهم في قيام نظام سياسي عرف تاريخياً بالنظام الملكي المطلــق، الــذي تكون فيه السلطة من حق الملك وحده لا يقاسمه فيها شخص أو هيئة[3] .

ثانياً : في العصر الإقطاعي:

وفي عهد الإقطاع ظل مبدأ تركيز السلطة يؤلف القاعدة الأساسية لأنظمــة الحكم أيضاً، بل لقد ارتبطت السلطة فيها بملكية الأرض، وصار لأمراء الإقطاع ــ وبناءً على ملكيتهم لأراضي المقاطعات ــ السلطة فيها أيضاً، فهم أصحـــاب الأرض والسلطة الكاملة بمن فيها من بشر.

ومع ذلك فإن السلطة لم تكن ملكاً لحاكم واحد في العهد الإقطاعي، بل كانت موزعة بين الملك والكنيسة وأمراء الإقطاع، حيث كان لسادة الأرض قوانينـــهم ومحاكمهم وضرائبهم في مقاطعاتهم، إذ تمتعوا بميزة إصدار قواعـــد قانونيــة تطبق في أراضيهم، ولديهم من المساعدين ما يمكنهم من إدارة أملاكهم، فضـــلاً عما لهم من حق القضاء. وبذلك كان سادة الإقطاع يمارسون السلطة التشريعية والإدارية والقضائية .

أما الملك فلم يكـــن إلا ســيداً من بين الأســياد [4] ، ولكنه السيد الإقطاعي الأعلى في المملكة، وليس أمراء الإقطاع إلا أتباع له، فهو صـــاحب الســلطة التشـــريعية التي كان يمارســـها عن طريق الأوامر، والوظيفة التنفيذية باعتباره

---

(1) السيد هيكل: مصر سابق،ص26

(2) ثروت بدوي: النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص53

(3) طعيمة الجرف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ، ص66 .

(4) موريس دو فرجيه : دساتير فرنسا ، ترجمة : أحمد حسيب عباس ، المطبعة النموذجيــة، مصر ص 6-7 .

السيد المتبوع، فضلاً عن القضاء بدرجاته المختلفة سواء مباشـــرة أم بفــرض الرقابة على محاكم رجال الإقطاع بواسطة الاستئناف [1].

وإذا علمنا أن للكنيسة هي الأخرى قوانينها وضرائبها؛ أمكن التعرف علـــى أن السلطة كانت مطلقة وموزعة في الوقت نفسه، فهي مطلقة من قِبَل الحـائزين عليها، كلٌّ في النطاق الذي يمارس سلطته فيه، وموزعة بين الملـــك والكنيســـة وأمراء الإقطاع [2] .

➢ ثالثاً : في عصر النهضة

ومع بداية عصر النهضة في أوربا ظهر فكر سياسي يمهد للدولة القوميـــة الموحدة بدل الإقطاعيات المتعددة، فبعد صعود الطبقة البرجوازية وجدت أن من مصلحتها العمل على تقوية الدولة، من خلال الدعوة إلى جعل السيادة للملوك في مواجهة أمراء الإقطاع وباباوات الكنيسة .

وهكذا التقت مصلحة الملك مع مصلحة البرجوازية فـــي توحيـد الســلطة وتركيزها، إذ وجدت هذه الطبقة الناشئة في الملك حليفاً قوياً لدعم طموحها، فـي مقابل ما للملك من حاجة في الاستعانة بقوة اجتماعية جديدة، من أجل الســيطرة على الإقطاعيين [3] .

لقد سعت البرجوازية إلى ضمان الأمن، وتوفير حماية الانتقـــال، وإزالـــة العوائق القانونية في وجه التجارة، وتدمير نمط علاقات العمل القديمـــة القائمـــة على علاقة السيد بالأتباع. وكل ذلك يتحقق بقيام الدولة القوية، ومنـــح الملـــوك سلطات غير محدودة. وهكذا نشأت الملكيات المطلقة في كـــل أنحـــاء إنجلـــترا وفرنسا.

وجـــدير بالإشارة أن مرحلة الحكم المطلق في إنجلترا كانت أسبق وأقصـــر مـــن مثيلتها في فرنســـا. فقد كانت الأولى تتجه على مهل نحو النظام البرلماني
وجدير بالإشارة أن مرحلة الحكم المطلق في إنجلترا كانت أسبق وأقصـــر مـــن مثيلتهـــا في فرنســـا. فقد كانت الأولى تتجه على مهل نحو النظام البرلمانـــي

---

(1) أندريه هوريو: المصدر السابق، 229/2.

(2)انظر رسالتنا للدكتوراه: ظاهرة تركيز السلطة في المجتمعات النامية، ص11

(3) ميشيل مياي: دولة القانون في نقد القانون الدستوري، ص80.

وجدير بالإشارة أن مرحلة الحكم المطلق في إنجلترا كانت أسبق وأقصـــر من مثيلتها في فرنسا. فقد كانت الأولى تتجه على مهل نحو النظـــام البرلمـــاني بينما كانت الثانية تسير في طريق الحكم المطلق[1].

وقد أصبحت السلطة في المرحلة الجديدة مطلقة من اتجاهين:ـــ

- **أولهما: أن جميع السلطات** كانت محصورة بين يدي الملك .
- **وثانيهما: أن ممارسة الملك لهذه السلطات** لم تكن تعرف حدوداً، وهكـذا كانت جميع السلطات ممركزة بين يدي الملك، فالوظيفة التشريعية التي كـان يفترض أنها شركة بينه وبين البرلمان – لـــم تكــن إلاّ رهنـــاً بإرادتـــه – والبرلمان لم يكن إلا ظِلاًّ لهُ [2].

وكانت الوظيفة الإدارية والتنفيذية بين يديه أيضا، يمارسها دون شريك، ولم يكن الوزراء وغيرهم من المندوبين سوى وكلاء باســـمه، يعينـــون ويعزلـــون بإرادته.

أما وظيفة القضاء فكانت له أيضاً، فهو الذي يقضي في مجلسه الخاص فـي المسائل المهمة، والأحكام تصدر باسمه في المقاطعات، والقضاة يخضعون لـــه خضوعاً مباشراً[3]. وكان له التدخل في سير الدعاوى، ووقف مجرى العدالـــة بواسطة أوامر العفو أو الخطابات الممهورة بخاتمه [4] .

أما فيما يتعلق بممارسة الملك لهذه السلطات فإنها لم تكن تعـــرف حـــدوداً، حيث أن اختصاصاته في التشريع والتنفيذ كانت رهناً بما يريد.

وقد ساهمت النظريات الدينية، إلى جانب الأوضاع المســـتجدة، فـــي ظـــل النهضة، بتدعيم السلطان المطلق للملوك، فالملك – كما يذهبون – هو ممثـل الله في الأرض، ولا يكــون مسئولا عن تصرفاته إلاّ أمـــام الله ، فضلاً عن ذلك ما

---

(1) لعل سبب هذا الاختلاف يرجع إلى وجود جيش قوي دائم تحت إمرة ملك فرنسا مكنه من فرض نظامه المطلق، وإلى اختلاف مزاج التعيين، فيما تعاونت البرجوازية والإقطاع ضـــد السلطة المطلقة في إنجلترا، أما في فرنسا فقد وقفت البرجوازية خلف الملك في صراعه ضد رجال الإقطاع، للمزيد من التفاصيل، انظر: موريس دوفرجيه، المصدر السابق، ص 8.

(2) لقد كانت البرلمانات موجودة في تلك المرحلة، نشأت لتحديد سلطة الملـــك فـــي فـــرض الضرائب، إلا أن دورها ظل بين مد وجزر، بحسب قوة الملكية أو ضعفها، وفي كل الأحوال لم يكن هذا الدور إلا استشاريا .

(3) أندريه هوريو : المصدر السابق، 229/2.

(4) موريس دوفرجيه: المصدر السابق ، ص 10.

صادف سلطان الملك المطلق من دعم شعبي هدفه تفتيت المجتمع الإقطاعي .

وجدير بالملاحظة أن ما خفف من وطأة السـلطة المطلقـة هـو ضعـف ارتباطها بالأفراد، وقلة تدخلها، بسبب عدم تطورها من ناحية، وتخلف وسـائل المواصلات من ناحية أخرى، لذلك فإن وطأة النير الملكي كانت تخـف تبعـاً لبعدها عن قصر الملك نفسه [1].

المطلب الثاني

جهود الفقه في تنظيم العلاقة بين السلطات

بعد أن وصلت الممالك الأوربية إلى درجة أعلى من التطور، وحظيت بسبل المدنية، وكثر تدخلها، وتعمق ارتباطها بالأفراد، ظهر الإحساس بثقـل دورهـا الجديد على حقوق الأفراد وحرياتهم، مما ولد الأفكار التي تدعو إلى الحد مـن سلطان الدولة المطلق، والدعوة إلى احترام الحقوق والحريات العامة.

لقد ترسخ في أذهان دعاة الأفكار التحررية أن المسؤول عن حالة التعسـف والاستبداد هو التركيز المطلق للسلطات، وأن السبيل إلى منع الاستبداد وصيانـة الحريات هو في توزيع السلطة بين هيئات متعددة، وكما هو معروف، وحسـبما قدمنا، فإن وظائف الدولة هي ثلاث: التشريع، التنفيذ، والقضاء، وعليـه؛ فـإن الحل هو في تخصيص ثلاث هيئات، تتولى كل واحدة منها ممارسة إحدى هـذه الوظائف.

وليست الدعوة إلى توزيع وظائف السلطة على هذه الصورة دعوة جديدة، إذ سبقتها بقرون متعددة أفكار أرسطو الذي يعد أول من نادى بتوزيـع السـلطات حيث انتهى إلى التمييز بين وظائف ثلاث وهي:ــ

- وظيفة المداولة DELIBERATION التي تطابق الوظيفة التشريعية.
- ووظيفة الأمر COMMANDMENT أي التنفيذ.
- ووظيفة العدالة JUSTICE أي القضاء.

وتوزيع السلطة عند أرسطو يقابل في الحقيقة التوزيع الذي كان سائداً فـي النظم السياسية في المدن اليونانية [2] .

(1) نفس المصدر السابق ، ص 11.
(2) أرسطو ، المصدر السابق ، ص 223.

أما في عصر النهضة فإن الفقيه الإنجليزي (جون لوك) يعــد مــن أوائــل المنادين بمبدأ توزيع السلطة، إذ ميز في مؤلفه (بحث في الحكومة المدنيـــة) (ESSAY ON CIVIL GOVERNMENT)الصادر عام 1690 بين ثلاث سلطات عامة، هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، وثالثة أطلـــق عليــها تسمية: السلطة الاتحادية، جعلها مسئولة عن الشئون الخارجيـــة: مــن إعــلان للحرب، وإقرار للسلم، وعقد للمعاهدات [1]. وعلى الرغم من أن لوك قد فـــرق بين الهيئة التي تتولى تنفيذ القوانين في الداخل، وتلك المسئولة عن حماية أمـــن الدولة الخارجي، فإنه أقر بوجوب قيام هيئة واحدة تتولى مباشرة جميـــع هــذه الوظائف، أي أن تولى اختصاصات الوظيفتين الاتحادية والتنفيذية هيئة واحدة .

وقد اعتبر لوك السلطة التشريعية هي السلطة العليا في الدولة، تسمو علـــى ماعداها من سلطات. ومع ذلك؛ فإن هذه السلطة مقيدة باحترام قواعد القـــانون الطبيعي، وأن تمارس وظيفتها بوساطة قواعد عامة .

وجدير بالإشارة أن الفقيه لوك لم ينظر إلى الوظيفة القضائية علـــى أنـــها متميزة، بحيث يخصص لها سلطة تتولاها، بل جعلها تابعة للسلطة التشريعية.

ولعل تفســير ذلك يعــود إلى تبعية القضاء للبرلمان الإنجليزي فـــي تلــك الفترة [2] .

وعلى الرغم من أن فكرة توزيع السلطات ليست من خلق وإبـــداع الفقيــه الفرنسي (مونتسكيو)، فإنها ارتبطت به، ولا تذكر إلا ويذكر اسمه معها، وذلــك لما أولاها من عناية، أرست أصولها على نحو منهجي، وما حدد لها من صياغة جعلت لها مكانة رئيسية في مجال النظريات السياسية والقانونية. وقد عـــرض (مونتسكيو) أفكاره عن توزيع الســـلطات فـــي مؤلفـــه الشـــهير: (روح القـــوانين LE SPRIT DES LOIS) الصادر سنة 1748.

ونقطة البدء عند (مونتسكيو) هي: أن التجربة أثبتـــت أن الإنســـان ميـــال بطبيعته إلى إساءة استعمال السلطة التي تعطى له، وأنه يســـعى إلـــى تحقيـــق مصالحه الذاتية على حساب المصلحة العامة، لذا فإن دمج وتركيز السلطات في يد واحدة يؤدي إلى استبدادها وتعسفها بحقوق وحريات الأفراد، وأن السبيل إلى صيانة هـــذه الحقوق وتلك الحريات يكون في توزيع السلطة بين هيئات متعددة

(1) أنظر : مجموعة الروائع الإنسانية ،اليونسكو ، السلسلة العربية ، جون لوك ، مقالتان في الحكم المدني ، ترجمة : ماجد فخري ، ص 228

(2) أدمون رباط:الوسيط في القانون الدستوري العام،ص 561

يكون بقدرة كل واحدة أن توقف الأخريات عند حدودها [1] .

وللوصول إلى هذه الغاية؛ أفاد (مونتسكيو) بوجود ثلاث سلطات في الدولة، هي:—

- **السلطة التشريعية**: التي تعمل على وضع القوانين وتعديلها وإلغاءها.
- **والسلطة المنفذة للقانون العام**: والتي تتولى شئون الحرب والسلم ، وتبادل السفراء، وحماية أمن الدولة الخارجي والداخلي.
- **أما السلطة الثالثة**: فهي التي تتولى تنفيذ القانون الخاص، وتفصل في الخصومات بين الأفراد.

ويتضح أن مونتسكيو قد قسم وظائف الدولة على النحو الذي كان سائداً ولا يزال إلى اليوم، إذ أراد بالسلطة الأولى السلطة التشريعية، وبالثانية السلطة التنفيذية، وبالثالثة السلطة القضائية [2] .

ويختلف مونتسكيو عن (لوك) في أنه جعل مهمة تنفيذ القوانين في الداخل وحماية أمن الدولة الخارجي من اختصاص سلطة واحدة، هي السلطة التنفيذية، بعد أن كان لوك قد جعل هذه الوظائف من اختصاص سلطتين، فضلاً عن تسليم (مونتسكيو) بوجود السلطة القضائية، في حين اعتبرها (لوك) تابعة للسلطة التشريعية.

وفي ضوء الأسس التي أقام (مونتسكيو) عليها أفكاره انتهى إلى أنه لا يكفي مجرد توزيع السلطة من أجل منع الاستبداد، بل يجب أن تمارس كل هيئة رقابة على الهيئات الأخرى، بحيث تمنعها من تجاوز حدود ما تحوز عليه من اختصاصات، وأن تكون ممارسة وظائف السلطة بالاتفاق بين هيئاتها المختلفة، وألا يكون لأي منها القدرة على التصرف منفردة [3] .

---

(1) عبد الحميد متولي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ، ص 643.
يعتقد مونتسكيو أن (التجربة الأبدية تقول أن كل إنسان يملك سلطة يميل إلى إساءة استعمالها، وهو يذهب بعيدا حتى يجد حدودها .... وحتى لا يساء استعمال السلطة بحب من خلال تنظيم الأمور ، أن السلطة توقف السلطة) أورد ، ميشيل ميامي : المصدر السابق ، ص 238.

(2) أدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ،567/2.

(3) ميشيل ميامي : المصدر السابق ، ص 239.

وهذه الفكرة الأخيرة عند مونتسكيو - والتي تعد جديدة على سابقيه - هي التي أدت إلى قيام خلط شائع في أذهان الكثيرين من رجال القانون والسياسة، بين مبدأ توزيع السلطة ومبدأ الفصل بين السلطات، إذ استخلص شراح القانون العام من مبدأ توزيع السلطة ضرورة الفصل العضوي بين الهيئات الحاكمة، وأن تمارس كل منها وظائفها على نحو مستقل. وعلى أساس هذا الفهم انتهى الثوار في الولايات المتحدة وفرنسا إلى تفسير يقوم على الفصل المطلق بين السلطات.

فالأمة تملك ثلاث سلطات مستقلة، هي سلطات التشريع، والتنفيذ، والقضاء، وإن كلاً من هذه السلطات تمارس اختصاصاتها دون مشاركة أو تدخل أو رقابة من هيئة أخرى [1].

ومن هنا نشأ هذا الخلط التاريخي بين مبدأ توزيع السلطة ومبدأ الفصل بين السلطات على عكس ما هدف إليه (مونتسكيو) وغيره، من توزيع السلطة الذي لا يعني غير تعدد الهيئات العامة في الدولة، بعد أن وجد أن تركيز هذه الهيئات في يد حاكم فرد شكّل ويشكّل خطراً كبيراً على حقوق وحريات المحكومين، لأن التوزيع يجعل من كل هيئة رقيباً على الأخرى مما يحول بينها وبين الاستبداد بما تملكه من اختصاصات.

المطلب الثالث

أشكال العلاقة بين السلطات

سنحاول بيان أشكال العلاقة بين السلطات، وهي:ـ

- أولاً - تركيز السلطة.
- وثانياً - توزيعها.

وسنبين في الفقرة الثالثة تقديرنا لهذه العلاقة.

---

(1) وهكذا أناطت المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1787 السلطة التشريعية إلى الكونجرس، وخولت المادة الثانية السلطة التنفيذية إلى الرئيس، وأودعت المادة الثالثة السلطة القضائية في المحكمة العليا، وكذلك فعلت المادة السادسة عشر من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة 1789 بأن أقرت مبدأ الفصل بين السلطات بنصها على (إن كل مجتمع لا تتوافر فيه ضمانة للحقوق مؤمنة، ولا فصل للسلطات محددا ،- ليس له دستور ألبته).

➢ أولاً : تركيز السلطة :

إن ما نقصده بتركيز السلطة: هو حصر جميع وظائف السلطة التشـــريعية والتنفيذية، والقضائية، في هيئة واحدة، أو حاكم واحد. أي أن تركـــيز الســـلطة يفترض حاكما واحدا، أو هيئة واحدة، تمارس جميع وظائف الحكم، حتـــى لـــو وجد بعض الأفراد ممن يباشرون جزءا من هذه الوظائف بعضهم يباشرونها باسم الهيئة الحاكمة، وتحت توجيهها. وهذا هو الشكل المألوف في الحكومات الملكيـــة المطلقة أي الحكومات الدكتاتورية، وفي ظل الحكومات التي تتكون في أعقـــاب ثورة أو انقلاب، حيث يتم حصر السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتركيزهما فـــي الهيئة التي تتولى قيادة الدولة في فترة الانتقال.

وكذلك فإن ظاهرة تركيز السلطة هي السائدة في الدول التي تقـــوم نظمـــها الحزبية على أساس نظام الحزب الواحد، سواء كان ذلك في الدول الماركسية أو في دول العالم الثالث.

فالماركسية لا تقوم على الحوار، كما هو جوهر الديمقراطية الغربية، بـــل هي ضرب من الوحدة والمشاركة، أو كما يعبّر عنه بوحدة السلطة، هذه الوحـدة التي تعني وحدة الجماعة من الناحيتين السياسية والاجتماعية، فهي تتضمن معنى إزالة الفوارق بين الطبقات، في الوقت الذي تعنـــي بـــه وحـــدة المؤسســـة أو المؤسسات التي تمارس السلطة، وقد رفضت النظرية الماركسية فكـــرة تعـــدد السلطات ثم توزيعها، لتعارضها مع أساسيات مبادئها[1].

ومن الناحية العملية فإن وجود الحزب، واعتباره النـــواة الموجهـــة لكـــل التنظيمات، وقيادته وإشرافه على الأجهزة الدستورية المختلفة يؤدي واقعيا إلـــى تركيز السلطة. فالحزب يشد بقوة مختلف الهيئات بعضها إلى بعض، ويجعلـــها جميعاً تحت إرادته، فهو الذي يمارس حقيقة السلطة، وما البرلمان والحكومة إلا واجهتان دستوريتان[2].

وفي دول العالم الثالث، وبعد أخذ الكثير من نظمها بنظام الحـــزب الواحـــد أيضاً، وبروز ظاهرة الزعيم القومي، تركزت السلطة فيها وحُصرت وظائفـــها بين أيدي الهيئة الحاكمة .

---

(1) أنظر : رسالتنا للدكتوراه ، مصدر سابق ، ص 17.

(2) موريس دو فرجيه: الأحزاب السياسية، ص 26.

والشكل المألوف لتركيز السلطة هو أن يكون بين أيدي الهيئـــة التنفيذيـــة، ويتحقق ذلك حين ترتكز السلطة بيد فرد واحد، أو بين أيدي عدد محـــدود مـــن الأفراد (هيئة) .

ففي الحالة الأولى يمارس الحاكم الفرد الوظيفة التنفيذية، كما يمارس فـــي الوقت نفسه الوظيفة التشريعية، وله من سلطات المراقبة والتوجيه على الهيئـــة التشريعية ما يجعله سيد هذه الوظيفة من الناحية العملية، وتعد الملكيات المطلقـة التي قامت عبر التاريخ، والديكتاتوريات الفردية؛ من أبرز الأمثلة علـــى هــذه الحالة، كما وجد لهذه الحالة أرض جديدة في الديكتاتوريات الحديثة في ألمانيـــا النازية، وإيطاليا الفاشية، وفي العديد من دول العالم الثالث.

أما في الحالة الثانية؛ فقد يتحقق تركيز السلطة بين أيدي جماعة قليلة مـــن الأفراد (هيئة) ، كما هو الحال حين تركزت السلطة في لجنة السلامة العامـــة الفرنسية، حيث عينت هذه اللجنة في نيسان 1793 ولغاية تموز من عـام 1794 وخولت أوسع السلطات [1] .

وتركيز السلطة بين أيدي هيئة يعد في أغلب الأحوال صورة مؤقتـــة مـــن صور التركيز، لأنه يؤدي في النهاية إلى سيطرة أحد أعضاء هذه الهيئة علـــى جميع السلطات، كما حدث حين انفرد (روبسبير) بالسلطة في فرنسا عام 1793، وكما حصل في الكثير من بلدان العالم الثالث حيث يعمد الانقلابيون -عادة- إلى تشكيل لجنة يركزون السلطة فيها، وما يلبث أن ينتهي الأمـــر بســيطرة أحـد أعضائها[2] .

وإذا كان الشكل المألوف في تركيز السلطة أنه يتم لمصلحة الهيئة التنفيذية، فإنه لا يستبعد من الناحية النظرية أن تتجسد السلطة في مجلس تشريعي منتخب، ومن بعد يكون التركيز لمصلحة الهيئة التشريعية التي تمـــارس إلـــى جـانب اختصاصها التشريعي جميع وظائف السلطة الأخرى: التنفيذية والقضائية .

➢ ثانياً : توزيع السلطة :

ونعني بتوزيع السلطة تخصيص ثلاث هيئات تتولى كل واحدة منها ممارسة وظيفة من وظائف الدولة الثلاث. أي أن تباشر الأولى وظيفة التشريع، وتمارس

(1) اندريه هوريو: المصدر السابق ، ص 253.

(2) كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ص 296 . وبنفس المعنى : منذر الشاوي : القانون الدستوري ، نظرية الدولة ، ص 171.

الثانية وظيفة التنفيذ، وتتولى الثالثة وظيفة القضاء .

وينطوي مبدأ توزيع السلطة على أهمية كبيرة، لما يحققه من مزايا يأتي في مقدمتها السبب الأساسي للمناداة به، ألا وهو صيانة الحرية ومنـــع الاســـتبداد، فاستحواذ الحاكم الفرد على جميع اختصاصات السلطة غالباً ما يجنح به نحـــو الاستبداد والطغيان ويصادر الحقوق والحريات.

غير أن تركيز السلطة لا يكون دائماً مرادفاً للاستبداد، لأنه ليس ثمـــة مـــا يمنع من الناحية النظرية والمنطقية أن يكون الحاكم الفرد صالحاً، يحترم حقـوق وحريات الأفراد، ويعمل على تلبية رغباتهم، وتحقيـــق مصالحـــهم، غـــير أن التجارب المستمرة في التاريخ أثبتت- كما قدمنا – أن كل إنسان يتمتع بســـلطة يميل إلى إساءة استعمالها، إلى أن يجد حدوداً توقفه. وتكمن هذه الحـــدود فـــي توزيع اختصاصات السلطة الثلاث على هيئات ثلاث، تعمل كل واحدة على منع الأخريات من تجاوز سلطتها، وتحصرها في النطاق المخصص لها قانوناً.

كما أن توزيع السلطة يؤدي إلى كفالة احترام القوانين وحسن تطبيقها، لأنـــه يكفل عدم اجتماع وظيفتي التشريع والتنفيذ في هيئة واحدة، هذا الاجتماع الـــذي لو حصل لأصبح منفذ القانون هو مَنْ سنَّه، أي أن صفتـــي المنفـــذ والمشـــرع ستجتمعان في يد واحدة، مما يفقد القانون عموميته وحيدته بعامة، ممـــا يجعلـــه عرضة لأهواء تلك الهيئة، ويحوله إلى قانون حائر منحاز في تكوينه وتنفيـــذه، وتتحقق نفس النتيجة عند اجتماع الهيئتين التشريعية والقضائية في هيئة واحـــدة، إذ يفقد القانون صفة العمومية وتنتفي رقابة القاضي على عدالـــة ومشـــروعية التنفيذ، لأنه القاضي والمنفذ في الوقت نفسه.

ويحقق مبدأ توزيع السلطة أيضا جميع الفوائد التي تترتب على تقسيم العمل، لأن تخصص كل هيئة من الهيئات الثلاث بوظيفة محددة يؤدي إلـــى تركـــيز جهودها، وإتقانها وإجادتها لعملها على أكمل وجه [1].

وبعد الوصول إلى توزيع اختصاصات السلطة على هيئات مختلفـــة تثـــور مسألة جديدة ومهمة تتعلق بتنظيم العلاقة بين هذه الهيئات، وهنا يبـــدو لنـــا أن التوزيع قد يتضمن الفصل بين تلك الهيئات، وقد يتضمن حلاً آخر، إذ قـــد يتـــم تنظيم العلاقة على أساس من التدرج الهرمي يجعل إحدى هذه الهيئات في مرتبة

(1) للمزيد مـــن التفاصيل عن مزايا توزيع السلطة، أنظر: آدمون رباط: مصدر ســـابق،1/ 568 ـــ، محسن خليل: مصدر سابق، ص 554 ـــ، ســـعد عصفور :مصـــدر ســـابق، ص 159 ـــ ، شمران حمادى : مصدر سابق، ص 48 ـــ.

أسمى. وقد يتم تنظيم العلاقة على أساس التعاون والتداخل والمشاركة والرقابة المتبادلة بين الهيئات الثلاث. إذن فإن توزيع السلطة قد يتخذ شكل التدرج أو التعاون، أو الفصل بين السلطات، وهذا ما سنتناوله وكما يأتي :

♦ أ- تدرج السلطات :

ابتداءً لابد من الإشارة إلى أن مبدأ السلطات لا يعدو أن يكون شكلاً من الأشكال التي تتخذها السلطة بعد توزيعها. إذ يفترض التدرج تعدد الهيئات الحاكمة في الدولة، ومن ثم يتم توزيع الوظائف عليها. ولكن بدلاً من أن يتم توزيع السلطة بين هذه الهيئات توزيعاً عادلاً، أو أن تتعاون مع غيرها من الهيئات في ممارستها نجد الدستور – أو الممارسة الفعلية – يميز إحدى الهيئات، ويرجح كفتها، ويجعلها في موضع أسمى بالنسبة للهيئات الأخرى. ويعد نظام حكومة الجمعية المثال التقليدي لتطبيق مبدأ تدرج السلطات [1] .

وجدير بالملاحظة أن أغلب الفقه الدستوري لا يفرق بين تركيز السلطة وبين تدرجها، ويعدهما حالة واحدة [2]. وعلى هذا الأساس ينظرون إلى النظام المجلسي على أنه المثال النموذجي لتركيز السلطة في الهيئة التشريعية. أما بالنسبة لنا –وكما قدمنا– نرى أن هناك اختلافاً بيناً بين التركيز والتدرج، فتركيز السلطة يعني حصر جميع وظائف الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أيدي حاكم واحد أو هيئة واحدة. وبذلك فلا وجود إلا لهذا الحاكم تندمج فيه جميع الاختصاصات، يمارسها دون مشاركة من أحد باعتبارها حقاً له. وإذا ما وجد بعض الأفراد ممن يمارسون جزءاً من وظائف الحكم فإنهم ليسوا سوى أدوات تساعد الحاكم، وتعمل تحت إشرافه وتوجيهه .

أما تدرج السلطات فإن أساسه يقوم على تعدد الهيئات الحاكمة، ثم توزيع الاختصاصات عليها. فهناك ثلاث هيئات، واحدة للتشريع، وأخرى للتنفيذ، وثالثة

(1) يعتبر نظام الحكم في سويسرا التطبيق النموذجي لنظام حكومة الجمعية فقد أنشأ دستور 29 مارس عام 1874 النافذة، سلطات ثلاثا، حيث منح الهيئة التشريعية التي أسماها بالجمعية الفدرالية – مهمة وضع القوانين الاتحادية، وعقد التحالفات والمعاهدات مع الدول الأجنبية، وإعلان الحرب، وعقد السلم، وحفظ أمن سويسرا الخارجي وضمان استقلالها وحيادها، وإقامة ميزانية الدولة ... كما أوكل هذا الدستور الوظيفة التنفيذية إلى مجلس أطلق عليه المجلس الاتحادي الذي يتم انتخابه من قبل الهيئة التشريعية، ويعمل تحت رقابتها .

(2) للمزيد من التفاصيل حول عوامل تقوية السلطة التنفيذية، أنظر: سليمان الطماوي: السلطات الثلاث، ص 203ــ، آدمون رباط: مصدر سابق،595/2، وودرو ولسن ، الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية ،ص76 .

للقضاء، ولكن بدلاً من استقلال هذه الهيئات بعضها عن بعض أو تعاونها في ممارسة السلطة مع غيرها، نجد أن هناك تمييزاً لإحداها، بحيث تكون بمثابة الهيئة الأعلى في الدولة، تسمو على ما عداها من هيئات وتهيمن عليها. وكما يمكن أن يكون تدرج السلطات لمصلحة الهيئة التشريعية؛ فإنه قد يكون لمصلحة الهيئة التنفيذية، غير أنه لابد من التأكيد على أن التدرج لمصلحة السلطة التنفيذية قد أملته عوامل واقعية، إذ ليس ثمة بين أنواع النظم الدستورية الديمقراطية في أساسياتها ما يمنح هذه الهيئة المركز الأعلى بين الهيئات العامة في الدولة . وسنحاول بيان أهم العوامل [1] . وكما يأتي :

- 1- أدى التطور الذي لحق المجتمعات إلى تبدل في مجالات السلطة وأهدافها، فبعد أن كان نشاط السلطة محصوراً في أضيق الحدود، وبالقدر اللازم لحماية البلاد، وتحقيق الأمن، والقضاء بين الأفراد أصبحت الدولة تتدخل في الكثير من النشاطات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وقد رافق هذا التوسع في دور الدولة تقدم هائل جعل نشاطها يتسم بالتعقيد والإغراق بالتخصص الدقيق، مما استوجب زيادة كبيرة في عدد الأشخاص اللازمين والمتخصصين للقيام بهذه المهام، أي بروز طبقة التكنوقراط. ومن هنا استطاعت السلطة التنفيذية من خلال موقعها على قمة الهرم الإداري للدولة أن تستوعب متطلبات المرحلة الجديدة .

- 2- لقد ساهم النظام الرأسمالي في تركيز الثروة، وصعود الاحتكارات بسبب المنافسة – مما أدى إلى قيام الاستقطاب الاقتصادي الذي قابله استقطاب على المستوى السياسي . وقد سمح هذا الاستقطاب الشامل على مستوى المجتمع في تقوية دور السلطة التنفيذية، وصعود دور الأشخاص الذين يتولون رئاستها . وذلك لأن هذه الأوضاع الجديدة تتطلب متابعة دقيقة وحضوراً دائماً، فالمحافظة على الاحتكارات بحاجة إلى مثل هذه المتابعة، فضلاً عن أن قيام الاحتكار أدى إلى ظهور عدد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تستوجب تدخل الدولة بوساطة الهيئة التنفيذية – لحلها .

- 3- ومن الأسباب الأخرى التي ساهمت في تقوية دور السلطة التنفيذية؛ طبيعة النظام الديمقراطي الذي يستند إلى فكرة حكم الأغلبية، هذا المبدأ الذي

(1) سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص 203 وما بعدها ، وآدمون رباط الجزء الثاني المصدر السابق ص 595 ، وود روولسن ، الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية ، ترجمة وديع ضبع ، مطبعة رمسيس القاهرة 1924، ص 76 .

يمنح للحزب الفائز بالانتخاب حق تشكيل الحكومة مما يسمح لحزب الأغلبية بالسيطرة على الهيئتين التنفيذية والتشريعية في نفس الوقت، وبما أن الحكومة تتألف من كبار زعماء الحزب فإنه -أي الحزب- يمارس سلطته من خلال الهيئة التنفيذية مما أدى إلى صعود دورها على حساب الهيئة التشريعية [1].

- 4- وفضلاً عن ذلك؛ فإن انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة وعلى الصعيد القومي؛ أدى إلى ازدياد نفوذه على حساب أعضاء الهيئة التشريعية المنتخبين من قبل دوائر محلية .

◆ ب- التعاون بين السلطات :

ومن الأشكال التي يمكن أن يتخذها توزيع السلطة: التعاون بين هيئاتها الثلاث، بحيث تختص كل واحدة منها بممارسة إحدى وظائف الدولة، علي أن لا تكون علي سبيل الاستقلال، أو أن تكون إحدى الهيئات في موقع أسمي علي ما عداها، بل تتم مباشرة وظائف الدولة ــ بعد التخصص ــ بالتعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين الهيئات، فالتشريع يكون من إختصاص الهيئة التشريعية، ولكن للهيئة التنفيذية حق اقتراح القوانين والتصديق عليها ونشرها .

وتكون الأعمال السياسية والإدارية من اختصاص الهيئة التنفيذية، ويكون للهيئة التشريعية حق الرقابة عليها، فضلا عن حقها في التصديق علي المعاهدات التي تعقدها الحكومة مع الدول الأجنبية والتوازن والتفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكون متبادلا بينهما وعلي درجة واحدة، فإذا كان للحكومة الحق في دعوة البرلمان إلي الانعقاد، وفي نفس دورات انعقاده وحق الوزراء في دخوله، والمناقشة فيه، واقتراح القوانين، فإن لأعضاء البرلمان بالمقابل الحق في توجيه الأسئلة، وطلبات الاستجواب للوزراء، وتشكيل لجان للتحقيق والرقابة .

وفي مقابل ما للبرلمان من حق في حجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها؛ يكون للحكومة حق توجيه طلب إلى رئيس الدولة بحل البرلمان.

---

(1) سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص 204 .

♦ جـ – الفصل بين السلطات:

ومن صور توزيع السلطة مبدأ الفصل بين السلطات؛ الذي يعني في أول ما يعنيه عدم الجمع بين هذه السلطات، وعدم تركيزها، أي عدم جواز قيام فـرد أو هيئـة بالاستحواذ على سلطتين منها، أو على ثلاثتها، ومن ثم القيام بممارسة وظائفها، بمعنى أن تقوم بموجب مبدأ الفصل بين السلطات ثلاث هيئات، تتولـى كل واحدة منها مباشرة إحدى وظائف الدولة. ثم يتم تنظيم العلاقة بينـها علـى أساس فصل بعضها عن بعض، مما يستتبع ألا يكون هناك ارتباط أو اتصال بين سلطة وأخرى.

وبذلك تتولى كل سلطة من السلطات وظيفتها على شكل مستقل، وعلى قـدم المساواة مع السلطات الأخرى. وفي ما تقدم يمكن استخلاص معنيين أساسـيين من مبدأ الفصل بين السلطات:-

❖ أولهما : الاستقلال العضوي:

بمعنى أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة استقلالها الذاتـي في مواجهة السلطتين الأخريين. وبذلك تنبني العلاقة بين هذه السـلطات علـى أساس عدم التدخل، أو اتخاذ أي إجراء من قِبَل أي منها يؤدي إلـى إخضـاع إحداها، أو الانتقاص من استقلالها.

❖ وثانيهما : التخصص الوظيفي :

أي أن تختص كل سلطة من السلطات الثلاث بممارسة وظيفة محددة بذاتها، وليس لأي منها أن تجاوز حدود اختصاصها أو تتدخل في اختصـاص سـلطة أخرى، وبذلك تقتصر وظيفة السلطة التشريعية على سن تشريعات هي قواعـد عامة مجردة، ومن ثم ليس لها أن تباشر عملا يدخل في وظيفة إحدى السـلطات الأخرى (1). كما تقتصر وظيفة السلطة التنفيذيـة علـى إصـدار القـرارات الإدارية، وليس لها أن تباشر عملا تشريعيا أو قضائيا، وكذلك الأمر في اقتصار وظيفة القضاء على الفصل في الخصومات .

وبذلك يتبين أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي توزيع وظائف الدولة بين هيئـات تتمتع كل منهـا بكيان خاص، يُمَكِّنُهَا من القيام بعملها علـى حـدة ، ودون تدخـل أو ضغط من غيرهـا، بغية إيجـاد التوازن بينها من أجل تحقيق

(1) فؤاد العطار : مصدر سابق ، ص 326.

الاستقلال العضوي والوظيفي لكل منها .

ولقد تعرض مبدأ الفصل بين السلطات إلى انتقادات متعددة، لعل من أهمها تناقضه مع مبدأ سلطان الدولة، ووحدة إرادتها، مما يأبى التجزئة التي تتنافى مع جوهره، ومن بعد فإن سلطات الدولة الثلاث ليست سوى أعضاء في جسد الدولة، مما لا يمكن الفصل بينها، وإلا فإن إسنادها إلى سلطات مختلفة يؤدى إلى تعطيل الأعمال، وتعريض الدولة للخطر[1].

كما يؤدى تعدد السلطات واستقلال بعضها عن بعض- في نظر بعض الفقه [2] - إلى توزيع المسئولية وتجهيلها، ويشجع على التهرب منها، مما يؤدى إلى عدم تحديدها على خلاف تركيز السلطة الذي يؤدي إلى حصر المسئولية وتحديدها.

ويوجه البعض [3] اعتراضه على أساس أن مبدأ الفصل بين السلطات قام لاعتبارات تاريخية، عندما كانت الشعوب تناضل في سبيل حريتها، ضد الملكيات المستبدة، وهذه الاعتبارات لم تعد قائمة في الوقت الراهن.

وانطلاقا من سوء الفهم الذي رافق تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، ألا وهو الفصل المطلق، اعتبره بعض الفقهاء [4] مبدأ وهمياً لا يمكن تحقيقه، إذ انتهى التطبيق العملي إلى إقامة العلاقة بين السلطات على أساس التعاون.

وفي الحقيقة واستناداً إلى هذا الاعتراض الأخير في كون الفصل لا يمكن أن يكون مطلقاً، بل يكون مرناً أو نسبياً، إن لم يكن مبنياً على أساس التعاون، تكون الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات قد فقدت قيمتها.

وفضلاً عن ذلك فإن التشبث بوحدة السلطة، وفي عدم قابليتها للتجزئة[5]

---

(1) محمود حلمي : المبادئ الدستورية العامة ، ص 186، وكذلك : سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، مصدر سابق ، ص 469.

(2) شمران حمادي : مصدر سابق ، ص 50 ، وكذلك السيد خليل هيكل .

(3) سعد عصفور، المصدر السابق ، ص 161.

(4) قال النائب (بياركوت) عند مناقشة دستور الجمهورية الرابعة عام 1946 في فرنسا أن مبدأ الفصل بين السلطات قد أصبح نظرية بالية، ليس لها إلا قيمة تاريخية، ولقد كان المبدأ وسيلة لنزع السلطة التشريعية من الملك، وحصر اختصاصاته بالسلطة التنفيذية فقط . لقد كان في الأصل سلاحا للنضال ضد الملكية المطلقة ... وقد انتهى دوره التاريخي) . أورده أنور الخطيب : مصدر سابق ، ص 331.

(5) أنظر : الفقرة الثانية من البند (1) من الفصل الثالث من قانون إصلاح النظام القانوني في العراق رقم 35 لسنة 1977 بالنص على أنه (إذا كانت السلطة واحدة في الدولة ، فمعنى هذا انتفاء فكرة "تعدد السلطات" التشريعية والتنفيذية والقضائية).

مردود عليه أيضا، في أن وحدة السلطة لا تتنافى مع تعدد الحكام، صحيح أن لسلطان الدولة توحدا يجعل تجزئته إلى سلطات مختلفة عملية تتنافى مع جوهره. ولكن من الصحيح أيضا- و كما يبدو لنا- أن سلطان الدولة هذا لا يظهر إلا من خلال قدرتها على العمل بوساطة من يعينهم دستورها. فعمل الدولة هو عبارة عن الوظائف التي تقوم بها، عن طريق هيئاتها المختلفة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.

أي أن الدولة تباشر وظائفها بواسطة أعضائها الذين يحددهم دستورها وقوانينها، وهؤلاء الأعضاء هم موظفو الدولة من أعلاهم مرتبة، أي رئيس الدولة، إلى أدناهم مرتبة. وعليه فإن الهيئة التشريعية هي السلطة في وظيفة التشريع، والهيئة التنفيذية هي السلطة في مجال التنفيذ، والقضائية هي السلطة في مجال القضاء، أي أن كل هيئة أو موظف يتولى وظيفة من وظائف الدولة تكون هي تلك الوظيفة التي أسندت إليه بموجب القوانين . ومن ثم يظهر بمظهر السلطة في نطاق الوظيفة التي تخصص في ممارستها.

➢ ثالثا : تقديرنا لتنظيم العلاقة بين السلطات:

في ضوء ما تقدم تبين لنا أن الأساس المشترك لجميع النظم السياسية القديمة هو التركيز المطلق للسلطة، وأن صراعا طويلا ظل محتدما بين الشعوب وحكامها، على هذه السلطة، تمخض عنه استعادة الشعوب الأوروبية لجزء من حقها فيها؛ فأصبحت السلطة شركة بين الطرفين، بحيث أصبح التشريع مثلا شركة بين الملك والبرلمان، وتنفيذ القوانين وشئون الإدارة شركة بينه وبين مجلس الوزراء، وفي مرحلة ثانية فقد الملوك جميع سلطاتهم، فأصبح التشريع حقا خالصا للبرلمان، وتنفيذه من اختصاص الهيئة التنفيذية.

أي أن توزيع السلطة لم يكن إلا تدبيرا أوجده الفن أو المرونة السياسية من أجل صيانة الحرية، والحد من سلطان الملوك[1] .

لذلك وبعد أن أصبحت السلطة في يد الشعب، لم يعد ما يبرر الحد منها، لأنه ليس ثمة خطر في أن يستبد الشعب أو ممثليه بما في أيديهم من سلطات[2].

ويدعم هذه النظرة أن تركيز السلطة لا يناقض الديمقراطية – من الناحية النظرية – بل لعله يمثل التطبيق السليم للديمقراطية المثالية، التي ترد كل سلطة

(1) آدمون رباط : مصدر سابق ،2/ 559.

(2) ثروت بدوي : النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص 269.

الدولة إلى الشعب، وتركزها فيه، باعتباره صاحبها الوحيد، فهو الـــذي يضـــع القوانين، ويتولى تنفيذها، وله القضاء بين الأفراد. إذ أن الديمقراطية هي تعبـــير عن الإرادة العامة، هذه الإرادة التي تحتم أن يمارس الشعب جميـــع وظـــائف السلطة بنفسه .

وبما أنه لا سبيل لمباشرة الشعب لجميع هذه الوظائف، فقد عد التشريع هـــو المعبر عن الإرادة العامة، تتولاه هيئة منتخبة من الشعب، تنفرد بتمثيل الأمـــة، وتعبر عن إرادتها في المجالات كافة. وإذا ما وجد إلى جانب هذه الهيئة هيئـــة أخرى تمارس اختصاصات تنفيذية، فإن هذه الأخيرة لا يمكن أن تكون إلا فـــي مركز التابع بالنسبة للأولى، تباشر عملها مجرد مندوب عن الهيئة التشـــريعية تنفذ سياستها، وتلتزم بمراعاة تعليماتها.

إذن، فمباشرة الشعب للسلطة، أو صيرورتها إلى هيئة منتخبة تتولاهـــا، لا يناقض الديمقراطية، بل لعله التطبيق السليم لها، غير أن هذه الفكرة ليست سوى فكرة نظرية بحتة، فليس بين النظم الديمقراطية المعاصرة من يجعـــل الشـــعب يتولى السلطة بنفسه، أو أن يوليها هيئة منتخبة تباشر جميع اختصاصاتها .

إن تركيز السلطة مازال قائماً في الكثير من الأنظمة السياسية، إلا أنه يظـــل تركيزاً وصائياً يبتعد عن الديمقراطية، وفكرة تمثيـــل الإرادة العامـــة بواســـطة الانتخابات الحقيقية. لذلك فلا فرق عندنا بين هذه الأنظمة وإن كانت معـــاصرة، وبين الأنظمة القديمة، من حيث مصادرة حق الشعب في الحكم .

أما في الديمقراطيات المعاصرة، فإن القاعدة الأساسية هـــي مبـــدأ توزيـــع السلطة، سواء اتخذ التوزيع شكل التدرج، أو التعاون، أو الفصـــل. فـــهل ثمـــة تعارض بين توزيع السلطة وبين الديمقراطيـــة ؟ وللإجابـــة ينبغـــي بيـــان أن الديمقراطية هي تعبير عن الإرادة العامة، هذه الإرادة التي تكمن فـــي الهيئـــة الممثلة للشعب. لذلك يفترض إعطاء السلطة إلى الهيئة التي تمثل الشعب، ســـواء كانت هذه الهيئة تشريعية أو تنفيذية. وبما أن الهيئات الممثلة للشعب تتعدد فـــي النظم الديمقراطية المعاصرة؛ فإن السلطة تتوزع بين هذه الهيئات. وقـــد تميـــل كفتها لصالح الهيئة الأقرب إلى الشعب، والأكثر تمثيلاً له .

وهكذا تميل كفة السلطة لصالح الهيئة التشريعية المنتخبة من الشـــعب فـــي سويسرا في نطاق نظامها المجلسي إلى حد التدرج. ومن ذات النظرة تتعـــاون وتتداخل وتتعادل السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل النظام البرلمـــاني، وإن كانت الهيئة التشريعية هي الهيئة التي ينتخبها الشعب. ويمكن رد الأسباب التـــي

تعطي الهيئة التنفيذية قوة معادلة لقوة الهيئة التشريعية إلى طبيعة النظام البرلماني وتطوره التاريخي. وفي النظام الرئاسي – وعلى وجه الخصوص في الولايات المتحدة الأمريكية – فإن الأمر لا يختلف إلا من زاوية تعدد الهيئات التمثيلية المنتخبة من الشعب. فالسلطة التنفيذية – ممثلة بالرئيس – تنتخب بوساطة الاقتراع العام، وكذلك الأمر بالنسبة للسلطة التشريعية، فضلاً عن انتخاب معظم القضاة.

إن التعدد في تمثيل الإرادة الشعبية – في ظل النظام الرئاسي – هو الذي منح الهيئات الثلاث قوتها، وحيازتها لسلطات أصلية حقيقية، بحيث استقلت كل منها عن الأخرى نسبياً، ومن ثم قيل إن هذا النظام يقوم على الفصل النسبي بين السلطات.

أما ما يقال من أن السلطة في الولايات المتحدة الأمريكية تميل إلى حد ما لصالح رئيس الدولة فإنه صحيح، ويعود إلى عاملين:

❖ **أولهما** : يتعلق بالاعتبارات الموضوعية – التي سبق بيانها– التي تعمل على تقوية السلطة التنفيذية في النظم الدستورية المعاصرة .

❖ **وثانيهما** : يرتبط بالرأي القائل بأن الرئيس الأمريكي أقرب إلى الشعب من الكونجرس، لانتخابه في الواقع من قِبَل الشعب، ولأن المسائل القومية محصورة بشخصه، مقابل ما يقال عن إقليمية الكونجرس[1].

وفي ختام تقديرنا لتنظيم العلاقة بين السلطات، لابد من الإجابة عن تساؤل مهم يشير إلى أن الأنظمة المعاصرة قد عدلت عن فكرة توزيع السلطة، باعتبار أن هذه الفكرة كانت وسيلة للحيلولة بين الحكام والاستبداد. بعد أن أصبح الحكام يمثلون شعوبهم . فتوارت فكرة التوزيع، وظهرت فكرة توسيع اختصاصات الحكام، بحيث انتهى الأمر إلى عودة نظام تركيز السلطة [2] .

لقد بينا في ما سبق الكثير مما يبطل هذا الادعاء فضلاً عن أن الواقع الدستوري في البلدان الديمقراطية يدحض هذه النظرية. فالخصائص الأساسية لأنظمة الحكم فيها ما زالت قائمة على توزيع السلطات، سواء في النظام المجلسي، أو البرلماني، أو الرئاسي، أما الاستناد إلى ميل السلطة لصالح إحدى الهيئات فلا يناقض مبدأ توزيع السلطة من ناحية، كما أنه أمر طبيعي يرتبط

(1) اندريه موريو: مصدر سابق ، ص 432.
(2) ثروت بدوي : النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص 270.

بالظروف الموضوعية من ناحية أخرى، وكمـــا ســنرى فـي دراســة النظــم الديمقراطية في المباحث القادمة:ـــ

المبحث الأول

النظام البرلماني

النظام البرلماني هو نوع من أنواع النظم النيابية، نشأ وترعرع وتحـــددت خصائصه ومميزاته في إنجلترا، على مدى عدة قرون من تاريخـــها. وجـــاءت تسمية هذا النظام من اصطلاح (برلمان) الذي يطلق على: المجلس التشـــريعي المنتخب، الذي انتقلت إليه السلطات تدريجيا، بعد أن كانت بين أيدي الملـــوك . وفي نهاية القرن الثامن عشر تكامل شكل النظام البرلماني في إنجلـــترا علـــى أساس التعاون والرقابة المتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن إنجلترا انتقل هذا النظام إلى دول أوربية أخرى، كألمانيـــا وإيطاليـــا والنمسا وهولندا وغيرها، وإلى البرازيل في أمريكا اللاتينية في النصـــف الأول من القرن التاسع عشر، ثم إلى استراليا وكندا ونيوزلندة، وإلى الهند واليابـــان. وماليزيا في آسيا، ونيجيريا في أفريقيا، وإلى الأقطـــار العربيـــة مثـــل مصـــر والعراق .

وقد أصاب التطور الكبير النظام البرلماني في صورته التقليدية، ومع ذلـــك فإنه لا يزال يخضع لمبادئ أساسية. وسنحاول بيان خصائص النظام البرلمـــاني، ثم نتعرض لتطبيق هذا النظام في إنجلترا في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول

خصائص النظام البرلماني

يتميز النظام البرلماني بثنائية الجهاز التنفيذي، إذ يوجد رئيس للدولة، إلـــى جانب هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء، وإن تنظيم العلاقة بين السلطات يقوم على أساس التعاون والرقابة المتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

- **أولا : ثنائية الجهاز التنفيذي:**

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من رئيس دولة غير مســـئول، ومن هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء تكون مسئولة أمام البرلمان .

- أ- رئيس دولة غير مسئول سياسياً:

ورئيس الدولة يمكن أن يكون ملكاً تبوأ منصبه بالوراثة، أو رئيس جمهورية بالانتخاب، وفي كلتا الحالتين يسود ولا يحكم. والملاحظ أن رؤساء الدول في النظام البرلماني غالباً ما يكونون ملوكاً [1]، لأن هذا النظام هو الوحيد بين الأنظمة الديمقراطية الذي يتلاءم مع طبيعة النظام الملكي. ولكن هذا لا يعني تعارض النظام البرلماني مع وجود النظام الجمهوري، فالكثير منها يأخذ بالبرلمانية سواء في أوربا أو في خارجها [2].

ولعدم مسئولية رئيس الدولة فهو لا يمارس الوظيفة التنفيذية، فسلطته اسمية أو شرفية، والقاعدة العامة هي حيث توجد المسئولية توجد السلطة، وحيث لا مسئولية فلا سلطة. إذن فرئيس الدولة مجرد من كل سلطة حقيقية، وإن احتفظ اسمياً بحقين أساسيين هما: حق تعيين الوزراء وعزلهم، وحق حل المجلس النيابي.

فبموجب الدستور يتولى رئيس الدولة تعيين رئيس الوزراء، إلا أن هذه الصلاحية تبقى اسمية، طالما أن هذا الأخير هو رئيس أو ممثل الحزب الذي يتمتع بثقة البرلمان، وأن رئيس الدولة ملزم باختيار مرشح الحزب الفائز بالأغلبية.

كذلك فإن رئيس الدولة ليس قادراً على المغامرة بحل المجلس النيابي خارج رغبة الوزارة، خشية أن تأتي الانتخابات الجديدة بذات الأغلبية، بما يسئ إلى مركزه الأدبي، ويظهره أمام الرأي العام بمظهر المخطئ أو المقصر. لذلك يمكن القول بأن ممارسة حق حل المجلس النيابي أصبحت تتم بناءً على طلب الوزارة [3].

---

(1) تأخذ جميع بلدان أوربا ذات الأنظمة الملكية بالنظام البرلماني ابتداءً من إنجلترا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج، ودول شمال أوربا السويد والنرويج والدانمارك، وكذلك أسبانيا في جنوب أوربا.

(2) ففي أوربا تأخذ كل من ألمانيا والنمسا وإيطاليا والبرتغال ذات الأنظمة الجمهورية بالنظام البرلماني. وفي آسيا كل من الهند وباكستان وتركيا.

(3) وعلى خلاف الحل الذي تطلبه الوزارة فإن فكرة الحل قد تكون من عند رئيس الدولة، وإذا كانت القاعدة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة لا يعمل إلا عن طريق وزرائه، فإنه ينفذ هذا الحل بإقالة وزارة الأغلبية، وتكليف وزارة أخرى تقوم به، وهذا ما يعده الفقه مخالفاً للتقاليد، لأن عمل رئيس الدولة يغدو مكشوفاً باعتباره غير مسئول، ومن هنا لا يصح أن تكون له سياسة شخصية في حكم البلاد.

وعلى الرغم مما يتمتع به رئيس الدولة من اختصاصات من الناحية الدستورية، كتعيين الوزراء وعزلهم، وحق الاعتراض على القوانين، وحق إصدارها ، وحق دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وحق حله، فإن الوزارة تحتل مركز الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية .

لذلك فإن ممارسة هذه الاختصاصات تتم عملياً بوساطة مجلس الوزراء، ولا يستطيع رئيس الدولة أن يباشرها بنفسه، ولا يكون توقيعه في أمر من الأمور نافذ المفعول ما لم يوقع معه رئيس الوزراء أو الوزير المختص.

أما اختيار رئيس الجمهورية فيتم – على الأغلب – بوساطة البرلمان وبالاقتراع السري. ولكي يكون مستقلاً من الناحية القانونية، وغير تابع للبرلمان فإن هذا الأخير لا يملك عزله قبل انتهاء رئاسته .

◆ **ب – الوزارة :**

الوزارة هي الطرف الثاني الذي يشترك في تكوين السلطة التنفيذية، وتتكون من عدة وزراء، يرأسها رئيس الوزراء أو الوزير الأول. وتعد الوزارة من الخصائص الدستورية المهمة التي يتميز بها النظام البرلماني، وهي هيئة تضامنية جماعية تتولى المباشرة الفعلية للوظيفة التنفيذية، فهي التي تضع السياسة العامة وتقوم بتنفيذها .

والوزارة هي محور النظام البرلماني، لأنها المهيمنة على تصريف كل شئون الدولة والمسئولة عنها أمام البرلمان، لذا فإن للوزارة البرلمانية خصائص عملها على النحو الموضح بما يأتي :-

□ **1- الوحدة والتضامن :**

إن الشرط الأساسي في تكوين الوزارة البرلمانية هو وحدة أعضائها، فهي جسم واحد لوزراء يعملون مجتمعين، يتذاكرون ويخلصون إلى قرار موحد في وضع السياسة العامة، وتصريف شئون الحكم، برئاسة أحدهم وهو رئيس الوزراء.

□ **2- التجانس والانسجام :**

والشرط الثاني هو التجانس بين أعضاء الوزارة البرلمانية، والانسجام في أهدافها وبرامجها، ولا يتحقق ذلك إلا بتأليف الوزارة من حزب واحد. وهذا ما يصعب حصوله خارج الديمقراطيات المتصلة بالثنائية الحزبية .

فالوزارة لا تتألف ولا تبقى في الحكم إلا إذا كانت حائزة على تأييد أغلبية أعضاء البرلمان.

وفكرتا التجانس والوحدة ترتبط إحداهما بالأخرى طالما أن الوزارة هي المسئولة عن تصريف شئون الحكم، والمقررة للسياسة العامة، لذا وجب أن تكون وحدة قائمة بذاتها، وأن يتحقق التجانس بين أعضائها، غير أن قاعدة التجانس لا تتحقق دائماً، لا سيما في ظروف الأزمات التي تفرض صيغاً جديدة لتأليف الوزارات: بواسطة الجمع بين الأحزاب، مثل ما يسمى بالوزارة الإدارية (أو وزارة رجال الأعمال): التي تتكون من حياديين لتصريف الشئون العامة لفترة مؤقتة في أثناء الأزمات، والوزارة الائتلافية: وهي وزارة تجمع بين عدة أحزاب لم يحصل أي منها على أغلبية كافية تمكنه من تأليف الوزارة، وهذا ما كان يحدث كثيراً في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وكذلك ما يحدث حالياً في إيطاليا واليونان. وهناك أيضاً وزارة الاتحاد الوطني (أو المقدس): وهي الوزارات التي تتألف في أثناء الأزمات الكبرى من ممثلين من جميع الأحزاب والاتجاهات السياسية الممثلة في المجلس النيابي [1].

وإذا كان اختيار رئيس الوزراء بيد رئيس الدولة، على النحو الذي ذكرناه، فإن اختيار الوزراء يكون بيد رئيس الوزراء. ولكن سلطة رئيس الوزراء مقيدة أيضاً، بالأوضاع الخاصة بحزبه – أي حزب الأغلبية – أو ترتيب العلاقة مع الحزب أو الأحزاب المتحالفة .

➢ ثانياً : التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

بعد توزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاث، يجري تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على أساس التعاون والرقابة المتبادلة. وهذا هو الركن الثاني من أركان النظام البرلماني، وسندرس تباعاً مظاهر التعاون، ثم مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

◆ أ- مظاهر التعاون:

يقوم النظام البرلماني على أساس التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتمثل أهم مظاهره فيما يأتي :-

---

(1) أنظر : محمود البنا: مصدر سابق، ص 387 – 388، ،أدمون رباط: مصدر سابق، ص 640 – 641 .

- 1– تنهض السلطة التنفيذية بدور أساسي في التهيئة لاختيـــار أعضـــاء البرلمان، فهي التي تقوم بالدعوة لإجراء الانتخابات التشريعية، سواء عنـــد انتهاء مدة المجلس السابق، أو في حالة حلـــه، وكذلـــك تحريـــر الجـــداول الانتخابية، وإجراء الانتخابات في مواعيدها.

- 2– جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل المنصب الوزاري، بمعنى أن النظام البرلماني يسمح للنائب بأن يشغل منصـــب الوزيـــر أو رئيـــس الوزراء، والعكس، بمعنى السماح للوزير أن يرشح نفسه لعضوية البرلمان، وأن يفوز، ويجمع بين عضويتهما معاً، ولا جدال في أن هذا الجمـــع بيـــن عضوية البرلمان والوزارة يؤدي إلى التعاون بينهما، ويكون هذا الجمع أمراً مضاداً، يكاد يكون حتمياً في النظام البرلماني، وذلك لأن الوزارة تتشـــكل عادة من انتخاب حزب الأغلبية، أو من أقطاب الأحزاب المتآلفة .

- 3– حق الوزراء في دخول البرلمان، والاشتراك في جلساته، والمناقشـــة فيه وشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها، حتى بدون دعوة خاصة. وأهميـــة هذا المظهر من مظاهر التعاون هو حالة ألا يكون الوزيـــر عضـــواً فـــي البرلمان .

- 4– حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانيـــن: المعـــروف أن اقـــتراح مشروعات القوانين يكون وزارياً أو من جانب أعضاء البرلمان، ولكن مـــن الملاحظ أن مشروعات القوانين الحكومية هـــي الغالبـــة، فـــالوزارة تعـــد مشروعاتها ويتولى تقديمها في البرلمان رئيس الوزراء أو الوزير المختص، فتتم مناقشتها ويكون إقرارها أو عدم إقرارها من سلطة البرلمان بالطبع .

- 5– وأخيراً يمكن اعتبار إعداد قانون الميزانية صورة من صور التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالميزانية العامة للدولة هي في الواقـــع عمل مختلط يكون إنجازه ثمرة التعاون بين الحكومة والبرلمـــان، أو تقـــوم الوزارة (وزير المالية ومجلس الوزراء) بإعداد مشـــروع الميزانيـــة، و البرلمان يتولى مناقشته، وأحياناً تعديله، ثم إقراره .

ب– مظاهر الرقابة المتبادلة :

بعد أن بينا مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية نتولـــى الآن بيان الرقابة المتبادلة بينهما، وكما يأتي :–

♦ 1- رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية :[1]

وتعرف الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بالرقابة السياسية، وهي رقابة مهمة، لأنها تمثّل إرادة الشعب، وتعبّر عن رغباته وتتخذ هذه الرقابة عدة صور تنحصر في: حق السؤال، وحق الاستجواب، وحق إجراء التحقيق، ثم المسئولية السياسية .

- **أولاً : حق السؤال :**[2]

ومعناه حق أي عضو من أعضاء البرلمان في توجيه سؤال أو أسئلة إلى رئيس الوزراء أو إلى أي وزير، بقصد طلب استيضاحات أو استفسارات عن موضوع معين، إذ أن غاية السؤال هو الاستفهام أو طلب المعلومات عن مسألة معينة من الوزير المختص، دون أن يتضمن ما يفيد معنى الاتهام أو النقد أو المساءلة، وقد يكون هدفه محصور في محاولة لفت نظر الوزير إلى أمر معين، أو لمعرفة نية الحكومة في أمر من الأمور .

ولذلك فالعلاقة تنحصر في حالة السؤال بين النائب السائل والوزير المختص، والمناقشة تنحصر فيما بينهما دون تدخل من أعضاء المجلس الآخرين، لذا يكون لعضو البرلمان مقدم السؤال أن يسحب سؤاله، وعندئذ ينتهي الأمر، أو أن يجعل من موضوعه استجوابا إذا لم يقتنع السائل بإجابة الوزير .

- **ثانياً : حق الاستجواب :**[3]

لا يعد الاستجواب مجرد محاولة للعلم بمسألة معينة كالسؤال، بل يتضمن معنى محاسبة الوزارة أو الوزير المختص بسبب تصرف أو سياسة خاطئة. إذن فالاستجواب يتضمن معنى النقد والمحاسبة. والمساءلة والاتهام للوزارة أو لرئيسها أو لأحد الوزراء، وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين

(1) ابتداءً لابد من ملاحظة أن رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، هي رقابة البرلمان على الوزارة دون رئيس الدولة، لأن الأخير- كما سبق القول - غير مسئول سياسياً أمام البرلمان.

(2) محمد كامل ليلة: مصدر سابق، ص 377، محمود حلمي: مصدر سابق، ص 210 ، رمزي الشاعر: مصدر سابق، ص 204 ، سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، ص 147 ، محسن خليل : مصدر سابق ، ص 569 .

(3) عثمان خليل: مصدر سابق، ص 316 ، محمود حلمي:مصدر سابق، ص212 ،محمد ليلة : مصدر سابق ، ص 378، سعيد الحكيم: مصدر سابق، ص 150، محسن خليل : مصدر سابق ، ص570 .

مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكـــون للـــوزارة أو لرئيسها أو لأحد الوزراء، وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصــــورة بيـــن مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النـــواب حق الاشتراك فيها، وحتى لو سحب العضو استجوابه جاز للبرلمان الاســـتمرار في مناقشته إذا ما تبناه أحد الأعضاء. وقد ينتهي الاستجواب بعد المناقشة إلـــى اقتناع البرلمان بإجابة وتبرير من قدم إليه الاستجواب، أو قد لا تحصل مثل هذه القناعة، ومن بعد يكون الاستجواب سبباً لتحريك مسئولية الوزيـــر المعنـــي أو المسئولية السياسية للوزارة وطرح الثقة بها، ومن هنا ولخطـــورة الاســـتجواب على هذا النحو، تحيطه الدساتير أو الأنظمة الداخلية للبرلمانات بضمانات لحماية الحكومة من التعسف أو عدم التروي في مناقشة الاستجواب، ومنها منح الوزارة أو رئيسها أو الوزير المختص مهلة كافية من أجـــل تحضـــير ردود الحكومـــة ودفاعها المعزز بالمستندات .

ثالثاً : حق إجراء التحقيق : [1]

ومن مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة أيضاً حقه في إجـــراء تحقيـــق للوصول إلى معرفة الحقيقة في مسألة معينة، وعادة ما يعهد بإجراء التحقيق إلى إحدى لجان البرلمان الدائمة، أو أن يتم تشكيل لجان متخصصة من بين أعضـــاء المجلس النيابي لهذه الغاية . وللجنة التحقيق البرلمانية سلطة كاملة في اســتدعاء الأفراد والموظفين، والبحث في الملفات والمستندات للوصول إلى الحقيقة .

وإجراء التحقيقات يتيح للبرلمان الحصول على المعلومات مباشرة، عكس ما هو عليه الحال عند السؤال والاستجواب، حيث تأتي المعلومات المطلوبة عـــن طريق الوزارة، وبواسطة التحقيق يمكن الوقوف على مدى انتظام سير مرفـــق من المرافق العامة، والوقوف على أوجه التقصير أو الانحراف فيه، ومـــن ثـم يمكن تقرير الوسائل الكفيلة بتفادي العيوب، وتوجيه العمل في المرفق الوجهـــة السليمة .

وبعد انتهاء أعمال لجنة التحقيق، تقوم بعرض تقريرهـــا علـــى البرلمـــان لاتخـــاذ القـــرار اللازم، وذلك في ضـــوء المناقشات التي يجري بـــها علـــى التقرير المعروض، وكما هو الحال عند الاستجواب، إذ قد ينهي الأمـــر عندما

---

(1) عثمان خليل: مصدر سابق: ص 319، محمد ليلة: مصدر سابق، ص 380، رمزي الشاعر : مصدر سابق ، ص 205 – 206 ، سعيد الحكيم : مصدر سابق ، ص 149 ، محسن خليل : مصدر سابق ، ص 570.

تتوافر القناعة بعدم وجود التقصير أو الانحراف، أو يتطور الأمر إلى تحريك مسئولية الوزير، أو تحريك المسئولية الوزارية .

◻ رابعاً : المسئولية الوزارية : [1]

تعد المسئولية السياسية للوزارة من أخطر وأهم مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فالوزارة في النظام البرلماني تكون مسئولة مسئولية سياسية عن أعمالها، لا يشاركها في هذه المسئولية أحد، لأن رئيس الدولة لا يكون مسئولاً سياسياً أمام البرلمان .

والمسئولية السياسية للوزارة أمام البرلمان، لها صورتان: فهي قد تكون مسئولية فردية لأحد الوزراء، أو قد تكون مسئولية تضامنية للوزارة جمعاء .

▪ المسئولية الفردية :

وفي هذه الحالة تنصب المسئولية على أحد الوزراء دون أن تمتد إلى زملائه أو إلى رئيس الوزراء، بسبب أخطاء أو تقصير فادح في تصريفه لشئون وزارته، مما يؤدي إلى عدم رضا البرلمان عنه وعن سياسته، ويطرح الثقة به، وقد يسحبها منه، بناء على تصويته بأغلبية معينة. وفي هذه الحالة يضطر الوزير إلى تقديم استقالته دون بقية أعضاء الوزارة ، إلا إذا قررت الأخيرة التضامن مع الوزير، فتحرك عندئذ المسئولية التضامنية .

▪ ب- المسئولية التضامنية :

المسئولية السياسية هي الصورة الثانية من صور المسئولية الوزارية، فإذا كانت الأولى تنصب على وزير معين بالذات، فإن الصورة الثانية للمسئولية تنصب على الوزارة كلها، فتشمل الوزراء جميعاً، وتوجب استقالة الحكومة إذا ثبتت، وتثور المسئولية التضامنية للوزارة عندما يكون الأمر متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة، أو إذا كان التصرف الموجب للمسئولية منسوباً إلى رئيس الوزراء لأنه يرمز للوزارة كلها، ومسئوليتها، أو أن تتضامن الوزارة مع أحد الوزراء عند إثارة مسئوليته الفردية، لارتباط المساءلة بموضوع يتعلق بالسياسة

---

(1) محمود حلمي : مصدر سابق ، ص 214 ، عثمان خليل: مصدر سابق ، ص 320 ، رمزي الشاعر : مصدر سابق ، ص 207 ، محسن خليل : مصدر سابق ، ص 571 ، محمود البنا : مصدر سابق ، ص 388 ، أدمون رباط : مصدر سابق ،642/2، فؤاد العطار : مصدر سابق ، ص 335 ، أندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، مصدر سابق ،349/1 .

العامة للوزارة، وقد يكون لجوء الوزارة إلى التضامن مع أحد الوزراء بهدف الضغط على البرلمان حتى يعدل عن مساءلة الوزير .

ويترتب على التضامن الوزاري، وفي أن الوزارة وحدة سياسية لها كيانها، التزام من يكون له وجهة نظر مخالفة من الوزراء في أمر من الأمور بالسياسة العامة للحكومة، وإلا وجبت عليه الاستقالة. فإذا لم يقدم استقالته يكون شريكاً ومسئولاً عن جميع تصرفات الوزارة [1].

وفي حالة ثبوت المسئولية التضامنية للوزارة، وسحب الثقة منها، يعني سقوطها واستقالتها .

وتعد المسئولية السياسية للوزارة أمام البرلمان، سواء كانت فردية أو تضامنية من المميزات الجوهرية للنظام البرلماني. ونظراً لخطورتها، وما ينتج عنها من إقالة الوزير، أو إسقاط الوزارة، فإن الدساتير تحيطها بضمانات مهمة، منها أن يكون الاستجوابُ الذي تمت مناقشته سابقا على تحريك المسئولية الفردية للوزير، ومن ناحية ثانية تمنح الدساتير مهلة من عدة أيام لا يجوز التصويت على الثقة فيها، سواء في مواجهة الوزير أو الوزارة، وذلك لتوفير الفرصة للمزيد من الروية، وأخيراً تحاط المسئولية الوزارية بضمانة مهمة تتعلق بالتشديد على الأغلبية غير العادية، سواء في عدد الأعضاء اللازمين لتحريك المسئولية أو في الأغلبية اللازمة لقرار البرلمان بسحب الثقة [2].

◆ 2- رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية :

وفي مقابل الرقابة السياسية التي يباشرها البرلمان على الحكومة يعطي النظام البرلماني الحكومة بعض الوسائل الموازية للرقابة على البرلمان ، وفيما يأتي أهم هذه الوسائل :-

▫ أولاً : حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان إلى الانعقاد أو تأجيله أو فضه :

من المقرر في النظام البرلماني أن السلطة التنفيذية تملك الحق في دعوة البرلمان للانعقاد في دوراته العادية وغير العادية، كما تملك الحق في فض دورة انعقاده وتأجيله .

---

(1) محمد كامل ليلة : مصدر سابق ، ص 738 .
(2) عاصم أحمد عجيلة وزميله:مصدر سابق ، ص 289 .

وهنا يجب التفرقة بين دورات الانعقاد العادي للبرلمان وبين دورات انعقاده غير العادية، إذ أن دعوة الحكومة لانعقاد البرلمان تتم حكماً في الحالة الأولى وفي المواعيد التي يحددها الدستور، في حين يتم الانعقاد غير العادي بناء على مبادرة الحكومة في الحالة الثانية [1]، وجدير بالملاحظة أن حق السلطة التنفيذية في فض وإنهاء دورة البرلمان العادية يتقيد بقيد مهم هو عدم جواز فض الدورة البرلمانية قبل إقرار الميزانية العامة، حتى لا تتعطل مرافق ومشروعات الدولة وكذلك بتقييد حق تأجيل الدورة العامة بأن يكون التأجيل لمدة قصيرة، وبشرط ألا يتكرر التأجيل في نفس الدورة [2].

ثانياً : حق امتناع رئيس الدولة عن تصديق القوانين :

من المسلم به أن السلطة التشريعية هي التي تتولى وضع القوانين، ولكن الدساتير في الأنظمة السياسية المختلفة، ومنها النظام البرلماني، قد أعطت لرئيس الدولة حق التصديق على القوانين ونشرها، وبذلك يمكن اعتبار هذا الحق مظهراً من مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وإن أمكن ملاحظة أن رفض التصديق لا يعني إعدام القانون المعترض عليه، بل مجرد إعادته إلى البرلمان الذي له أن يصر عليه. وفي هذه الحالة يسقط الاعتراض، ويلزم رئيس الدولة بإصدار القانون ونشره.

وامتناع رئيس الدولة عن تصديق القوانين بهذا الشكل. لا يمكن تصوره من الناحية العملية في ظل النظام البرلماني، لأن هذا الامتناع إن أمكن حصوله فإنه لا يمكن أن يكون إلا بناء على طلب الوزارة. وهذا ما لا يمكن تصوره، لأن بقاء الوزارة لا يستمر إلا بناء على احتفاظها بثقة البرلمان .

ومن هذا المنطلق سقط حق رفض التصديق في إنجلترا بعدم الاستعمال منذ عهد الملكة آن ANNE في عام 1707، إذ استقر التقليد على أن لا يرفض الملك التصديق على أي قانون صادر من قبل البرلمان [3].

---

(1) محسن خليل:مصدر سابق ، ص 568.

(2) عاصم عجيلة وزميله :مصدر سابق ، ص 290 .

(3) أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ،205/1 .

- ثالثا : حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان :

ومعناه حق الحكومة في إنهاء نيابة البرلمان قبل انتهاء مدتـــه الطبيعيـــة، ويتحقق هذا عند نشوب خلاف مستحكم بين الوزارة والبرلمان. فالوزارة في ظل هذا الخلاف تسعى إلى رئيس الدولة من أجل حل البرلمان، قبل أن يقـــوم هـــذا الأخير بتحريك مسئوليتها، ثم إسقاطها، أي أن الوزارة تلجأ إلى جمهور الناخبين للتحكيم بينها وبين البرلمان .

ويتم حل البرلمان في أحوال أخرى، وذلك عند توافر القناعة لدى الحكومـــة بصعود شعبيتها، فتلجأ إلى حل البرلمان الحالي، على أمل دعم أغلبيتـــها فـــي البرلمان المقبل .

وجدير بالملاحظة أن حق الحل يعد أهم سلاح رقابي تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وهو يقابل حق البرلمان في المساءلة السياســـية للوزارة التي تؤدي إلى سقوط الوزارة في حالة ثبوتها. وجدير بالإشارة أن الفقه الدستوري يرى – بحق – أن حق الوزارة في حل البرلمان ومـــا يقابلـــه مـــن مسؤولية سياسية للوزارة أمام البرلمان من أبرز وأهـــم ممـــيزات وخصـــائص النظام البرلماني، حتى أن بعض الكتاب عند بحثهم عن خصائص هـــذا النظـــام يكتفون بذكر هاتين الخاصتين دون غيرهما من الخواص، باعتبار أن قيام النظام البرلماني مرتبط بهما [1].

---

(1) يحي الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، ص 176.

المطلب الثاني

النظام البرلماني في إنجلترا

➢ أولاً : التطور التاريخي :

نشأ النظام البرلماني في إنجلترا على مدى عدة قرون من تاريخها، وبصورة تدريجية، نتيجة لتطورات مهمة. وثمرة لأحداث وظروف واقعية من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية، دون أفكار فلسفية ومذاهب مسبقة. ولقد اكتملت أركان النظام البرلماني على أساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووزارة مسئولة أمام البرلمان، وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، في القرن التاسع عشر، إلا أن البداية تعود إلى القرن الحادي عشر، إثر الغزو النورماندي لإنجلترا، حيث سارت قاعدة أن الملك يدعو مجلساً استشارياً مكوناً من النبلاء ورجال الدين لأخذ رأيه في بعض الموضوعات [1]. وكانت اجتماعات هذا المجلس تنعقد ثلاث مرات في السنة للتداول في شئون المملكة .

ولعل بدايات النظام البرلماني تعود إلى هذه المرحلة، وتمتد حتى بدايات القرن السابع عشر، ففيها كان الملوك يحكمون حكماً مطلقاً، ومع ذلك كانت حافلة بالثورات والانتفاضات التي تهدف إلى الحد من تسلط الملوك، ومحاولة انتزاع بعض الحقوق والحريات، وهكذا ثار النبلاء على طغيان الملك جون، فأجبروه على إصدار العهد الأعظم (الماجنا كارتا MAGNA CARTA) في 15 حزيران عام 1215، هذه الوثيقة التي تركت أكبر الأثر في تاريخ إنجلترا وذلك ما احتوته من نصوص قررت الكثير من الحقوق والحريات.

وتشتمل الماجنا كارتا على ثلاث وستين مادة تحتوي على الأحكام الأساسية: كصيانة حقوق الأشراف ضد اعتداءات الملكية على ممتلكاتهم، وتأمين حقوق الكنيسة، وخاصة في اختيار رؤساءها، وكذلك كفل العهد الأعظم الحريات الاقتصادية للتجار، وحتى بالنسبة للأجانب منهم، كما كفل الحرية الشخصية

---

(1) يرى البعض أن هذا التقليد كان جارياً منذ ملوك الساكسون (Saxons) قبل الفتح النورماندي، إذ كانت تنعقد حول عاهل المملكة في أوقات دورية جمعية تعرف بالمجلس العام. للمزيد من التفاصيل، أنظر أدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام،مصدر سابق، ص 127.

الأعظم الحريات الاقتصادية للتجار، وحتى بالنسبة للأجانب منهم، كمـــا كفـل الحرية الشخصية وألغى الضرائب الاستثنائية المستحدثة، وأكد عدم جواز فرض أية ضريبة جديدة دون تمثيل، ومن أهم مميزات العهد الأعظم أنه نصب لجنـــة مكونة من خمسة وعشرين بارونا، لكفالة احـــترام أحكامـــه، ومراقبـــة تنفيـذ نصوصه، خشية اعتداء الملوك عليه، وعدم التقيد به .

ومن أثار الماجنا كارتا على النظام التمثيلي في إنجلترا أن منـــح المجلـــس الاستشاري صلاحيات جديدة، تتمثل في مشاركته للملك في وضــــع القوانيـــن، وفرض الضرائب، ثم حدث تطور مهم على تكوين هذا المجلس ــ الذي أصبح يسمى البرلمان ــ حيث أضيف إليه ــ في عهد الملك هنري الثالث عـــام 1254 ــ فارسين وبرجوازيين منتخبين عن كل مدينة، وذلك لما أصبح عليه البرلمـــان من اختلاف في تشكيله، انقسم عام 1261 إلى مجلسين:

- **أولهما** : مكون من الأشراف ورجال الدين، ويســـمى مجلـــس اللـــوردات HOUSE OF LORDS
- **وثانيهما** : مكون من ممثلي المدن، ويسمى مجلس العمـــوم HOUSE OF COMMONS .

وقد كان مجلس اللوردات هو المجلس الأعلى في المملكـــة، وصلاحياتـــه وامتيازاته أكبر، قياساً إلى مجلس العموم. مما دفع هذا الأخير إلـــى المطالبـــة خلال القرنين الرابع عشر والخامس عشر، بتوسيع صلاحياته، ومساواته بمجلس اللوردات في سَنّ التشريعات، ولاسيما المالية منها استنادا إلى المبدأ التقليدي (لا ضريبـــة بـــدون تمثيـــل NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION) أي بدون أن يرضى عنها من يمثل الشعب الـّـذي يتحملها. كما طالب المجلس أيضاً بحق اتهام الـوزراء (IMPEACHMENT) (الذين يسببون أضرارا للشعب في تصرفاتهم، لكي تجرى محاكمتهم أمام مجلس اللوردات)[1].

وقد مرت على إنجلترا ابتداءً من القرن الرابع عشر فترة حافلة بـــالحروب الخارجية والداخلية: حرب المائة عام مع فرنســـا (1337- 1453)، وحـــرب الوردتين الأهلية (1455 - 1485) على العرش، والتي انتهت بظفـــر أســـرة تيودور به، وتتويج هـــنري الملك السابع ملكاً، ثم الثورة

(1) نفس المصدر السابق ، ص 129.

الكبرى (1642 – 1649) التي اندلعت ضد الملك شـــارل الأول مـــن أســـرة ستيوارت، الذي كان يعتقد أن السلطة المطلقة ليست مجرد حق للملوك، ولكـــن استعمالها واجب عليهم أيضاً، وسبب الأزمة يرجع في أساسه إلى عـــام 1628 حين اضطر الملك شارل الأول إلى الاستجابة لإرادة البرلمان بعدم فرض أيـــة ضريبة دون مصادقته عليها.

ولكن الأزمة بقيت ناشبة، ثم تحولت إلى حرب أهلية بين الملكية وأنصارها من جهة، وأغلبية أعضاء البرلمان من جهة أخرى[1]، ظفر بها البرلمان بقيـادة كروموبل، وأحال شارل الأول إلى المحاكمة، فتم إعدامه في 30 كانون الثـــاني عام 1649، ثم أصدر البرلمان قراراً بإلغاء الملكية وإعلان الجمهورية، وقـــد استمر هذا النظام إلى عام 1660[2] . حيث أعيدت أسرة ستيوارت إلى الحكـم، باعتلاء شارل الثاني ابن شارل الأول عرش إنجلترا، بعد أن تعهد بـــأن يكـــون العرش مؤسسة مقبولة من الجميع، وباحترام سلطان البرلمان، ومنح الحريـــة الدينية لجميع المواطنين.

وفي عام 1685 توفي الملك شارل الثاني فتولى العرش أخوه جيمس الثاني الذي كان يعتنق الكاثوليكية، على خلاف أغلبية شعبه الذي يدين بالبروتستانتية، فحاول إعادة الكثلكة إلى إنجلترا، وممارسة سلطاته بعيداً عن البرلمان، فنشـــبت ثورة 1668، انتهت بهرب الملك، مما حدا بالبرلمان إلى عودة صـــهره وليـــم الأورنجي WILLIAM OF ORANGE من هولندا. وبعد أن وقع وزوجتـــه الأميرة ماري على قانون الحقوق BILL OF RIGHTS ـــ إذ قبلا بموجبـــه تقييد سلطاتهما تقييداً دستورياً ـــ توليا العرش معاً باسم ماري الثانيـــة ووليـــم الثالث .

وقد تضمنت هذه الوثيقة ـــ التي صادق عليها البرلمان عام1689ـــ الكثير مـــن المبادئ التي دعمت اختصاص البرلمان، وحددت مـــن صلاحيـــات الملـــك، إذ حرمت على الملك تعطيـــل نفـــاذ القوانين وفرض أية ضريبة كانـــت، وإنشاء

(1) لقد كان مع الثورة ثلاثمائة من أعضاء مجلس العموم ، وثلاثون عضـــواً مـــن أعضـــاء مجلس اللوردات ، مقابل مائة وخمسة وسبعين عضواً من أعضاء مجلس العموم وثمانين مـــن أعضاء مجلس اللوردات إلى جانب الملك .Trevelyan: History of England, P405 .

(2) لقد توفي كروموبل حامي الجمهورية Lord Protector عام 1658، فخلفه ابنه ريتشـــارد، غير أنه تخلى عن مركزه في نيسان سنة 1659، فأجريت انتخابات لمجلس العموم ، جـــاءت بأغلبية معتدلة ، استدعت شارل الثاني من منفاه ، لتولي العرش في سنة 1660 .

وقد تضمنت هذه الوثيقة ـــ التي صادق عليها البرلمان عام1689ـــ الكثير مـــن المبادئ التي دعمت اختصاص البرلمان، وحددت مـــن صلاحيـــات الملـــك، إذ حرمت على الملك تعطيل نفاذ القوانين وفرض أية ضريبـــة كـــانت، وإنشـــاء المحاكم دون موافقة البرلمان، مع ضمان الحريات الشخصية، وحق المواطنيـــن بتقديم العرائض. فضلاً عن أن الوثيقة حرمت الملك من أية ســـلطة شـــخصية على أموال الدولة، من خلال تقرير الميزانية السنوية لها، وتحديد نفقاتها ونفقات البلاط الملكي.

وفي سنة 1694 توفيت الملكة ماري الثانية، ثم توفي بعدها الملـــك وليـــم الثالث سنة 1702، ولم يكن لهما عَقِبٌ، فانتقلت وراثة العرش إلى الأمـــيرة آن (ابنة جيمس الثاني وأخت ماري). ثم توفيت الملكة آن عام 1714، فتسلم العرش من بعدها الملك جورج الأول من أسرة هانوفر الألمانية[1] .

وعندما تولت أسرة هانوفر العرش حدث تطور دستوري مهم، ذلك أنه كان لملوك إنجلترا هيئة مصغرة تسمى لجنة الدولة:

CABINET COUNCIL أوSTATE COMMITTEE OF

تفرغت عن المجلس الخاص: PRIVY COUNCIL، يســـتعين بـــها الملـــك لتصريف شئون الدولة [2]، وهذه الهيئة تطورت لتصبح مجلس الوزراء الحـــالي. وبما أن المـــلك جورج الأول (1714 – 1727) ـــ وهـــو ألماني ـــ كان يجهل اللغة الإنجليزيـــة ، فإنه لذلك اكتفى بالاطلاع على قرارات مجلس الوزراء دون المشاركة في جلساته، وقد اتبع خلفاء جورج الأول هـــذا التقليـــد [3]. وصـــار حضور الملك جلسات مجلس الوزراء أمرا غير اعتيادي .

---

(1) اصدر البرلمان قانون التسوية عام 1701 لتنظيم وراثة العرش ، تقرر فيـــه أن تنتقـــل الوراثة إلى الأميرة آن إذا ما توفى وليم وماري من غير نسل ، ثم من بعدها إلـــى الأمـــيرة صوفيا حفيدة شارل الثاني ملك إنجلترا ، والمتزوجة من أمير ألماني من أسرة هانوفر ، ثـــم إلى أولادها من بعدها ، غير أن الأميرة صوفيا توفيت قبل الملكة آن بشهرين ، ولذلك نـــودي بابنها جورج لويس ملكا ، باسم جورج الأول.

(2) Sir David Lindsay Keir: The Constitutional History of Modern Britain 1485-195-, P 310

(3) لقد اضطر جورج الثاني (1727–1760)على الرغم من معرفته الإنجليزية أن يحافظ على هذا التقليد، وفشل جورج الثالث (1760–1820) في استعادة سلطته المفقودة، بسبب نوبات =

وهكذا تحول الحكم الفعلي إلى الوزارة، وأصبـــح يـــرأس جلســـاتها أحـــد أعضائها الذي يسمى رئيس الـــوزراء PRIME MINISTER ، وتوطـــد ت سيطرة البرلمان وتفوقه، وبدأت الخصائص الجوهرية للنظام البرلماني بالظهور التدريجي، فبعد تفوق البرلمان في صراعه مـــع الملـــوك، وانـــتزاع الســـلطة التشريعية منهم بدأ يحاول فرض رقابته على الوزارة، مستعيناً بسلاح الاتـــهام الجنائي لتهديد الوزراء بالعقاب عن كل تقصير في تسيير الشـــئون العامـــة . وبذلك أصبح الاتهام وسيلة البرلمان للتخلص من كل وزيـــر ينازعـــه، أو فـــي إجباره على السير وفق سياسته .

غير أن طريقة (الامبشـــمنت) (THE EMPEACHMENT) صعبـــة التطبيق، لذلك تحولت مسئولية الوزارة من مسئولية جنائية إلى مسئولية سياسية، سواء كانت مسئولية فردية لوزير بعينه أو مسئولية تضامنية للوزارة بأجمعها[1].

وهكذا ظهرت فكرة الوزارة المسئولة أمام البرلمان، وحيث تكون المسئولية تكون السلطة، ولأن الملك لا يخطئ، وهو غير مسئول، وحب أن يتحمل غـــيره مسئولية أعماله، وبما أن هذه القاعدة الخلقية تقرر أن كل إنسان يكون مســـئولاً عن أعماله، لذلك يؤول السلطان إلى من يتحمل المســـئولية، وهكـــذا أصبحـــت الوزارة هي السلطة الفعلية في المجال التنفيذي، ومن ثم تحقق مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، حيث رئيس الدولة غير المسئول، ووزارة مســـئولة تمـــارس الحكـــم الفعلي.

وبما أن الوزارة أصبحت تتولى الحكم فعلاً، وتخضع في تصريف الشـــئون العامة إلى رقابة البرلمان، وتحققت مسئوليتها أمامه وجب أن تكون هذه الوزارة مؤلفة من وزراء متجانسين، حتى يتحمل كل وزير مسئولية عمله وعمل زملائه

= الجنون التي ظهرت عليه وابتعد جورج الرابع (1820 - 1830) عن شئون الدولة، بسبب حياة البذخ والفسق التي كان يعيشها، وحافظ وليم الرابع (1830 - 1837) على مسلك ســـلفه، على الرغم من أنه كان فاضلاً ونشيطاً، أما الملكة فكتوريا (1837 - 1901) فقد ابتعدت عـــن إدارة شئون الدولة بإرادتها، بسبب صغر سنها عند تســـلمها العـــرش، وتربيتـــها الألمانيـــة، وزواجها من الأمير ساكس كوبورغ الألماني .

(1) في التاريخ الإنجليزي أحداث بلورت المسئولية الوزارية. ففي سنة 1742 استقال روبرت ولبول من رئاسة الوزارة بعد تصويت مجلس العموم على إبعاده من منصبه نتيجة لإدارتـــه السيئة، غير أن ولبول اعتبر موقف المجلس اعتداءاً على امتيازات العرش، وقاوم في البداية، ولكنه سرعان ما استقال متأثراً بشبح الامبشمينت ، وبهذا تكون استقالته مكرهـــاً، أول تـــأييد لمسئولية الوزارة أمام مجلس العموم .

ولا يتحقق مثل هذا التجانس إلا في حالة أن تكون الوزارة مؤلفة من وزراء حزب واحد، أو على الأقل من وزراء تم الاتفاق بينهم على منهج محدد وبرنامج معين، حتى وإن كانوا ينتمون إلى أكثر من حزب واحد[1]

وفي مقابل ما أصبح للبرلمان من حق تحريك المسئولية السياسية للوزارة، كان لابد من خلق عملية موازنة بإيجاد سلاح تستخدمه الوزارة المسئولة في مواجهة البرلمان، وهكذا ظهر حق حل البرلمان عند اشتداد النزاع بينه وبين الحكومة، أو الاحتكام إلى الأمة عن طريق إجراء انتخابات جديدة. وفي البداية كان حق الحل بيد الملك. حاول الاحتفاظ به، كما حاول الاحتفاظ بحق تعيين وعزل الوزراء. ولكنه فقد الحقين بفضل التنظيم الحزبي القوي في بريطانيا، فوجود حزبين كبيرين، ودواعي مراعاة الأغلبية البرلمانية، جعلت سلطة الملك في تعيين الوزراء وعزلهم سلطة شكلية، لأن الملك مضطر إلى إسناد الوزارة إلى حزب الأغلبية، كذلك الأمر في ما يتعلق بحق الحل، لأن الملك لا يستطيع المخاطرة بحل مجلس العموم المنتخب بمبادرة منه، خشية أن تأتي الانتخابات الجديدة بذات الأغلبية للحزب المعارض للملك، وهكذا أصبح حق الحل بيد الوزارة من أجل إحداث التوازن مع سلطة مجلس العموم في تحريك المسئولية السياسية .

وبذلك ظهرت بالتدريج وعبر مرحلة تاريخية طويلة جميع مميزات النظام البرلماني الجوهرية .

➢ ثانياً : المؤسسات الدستورية في بريطانيا :

♦ البرلمان :

يشتمل البرلمان الإنجليزي على مجلسين: هما مجلس اللوردات، ومجلس العموم، وهما يختلفان من حيث تكوينهما واختصاصاتهما، فالأول هو الأقدم من الناحية التاريخية، وكان الأعلى مرتبة، والثاني هو الأوسع صلاحية والأكثر فعالية. يعقد كل منهما جلساته منفرداً، ويشتركان ــ ولو باختلاف كبير في دورهما ــ في الأعمال البرلمانية .

(1) عندما استقالت وزارة نورث عام 1782 دعا الملك المعارضة إلى تشكيلها، غير أن هذه المعارضة لم تكن كتلة واحدة، بل كتلتين، الأولى برئاسة لورد روكنكهام والثانية برئاسة لورد شلبورن، وكان الملك يميل إلى الثاني، فعرض عليه رئاسة الوزارة ولكنه رفض ونصح الملك بدعوة لورد روكنكهام لأنه مرشح الجزء الأكبر من المعارضة، وقد عمل الملك بهذه النصيحة .

◻ 1 – مجلس اللوردات :

يعد مجلس اللوردات أثراً من آثار العهد الإقطاعي، وممثلا للأرستقراطية التقليدية، يتألف بطريقة معقدة، ويضم فئتين من اللوردات، فئة اللوردات الزمنيين، وفئة اللوردات الروحيين، ويبلغ مجموعهما حوالي الألف من الأعضاء[1].

- **أولاً : اللوردات الزمنيون :**

وتضم هذه الفئة 856 لورداً ، وتنتمي إلى فئات مختلفة :

• أعضاء بالوراثة، ويبلغ عددهم 800 عضو، وهم من حاملي لقب اللوردية بالوراثة، حيث أنعم ملوك إنجلترا به على أسلافهم، وهذه الفئة تضم أكبر الفئات في مجلس اللوردات .

• أعضاء بالتعيين، يعينهم الملك على مدى الحياة، بعد موافقة الوزارة، إقراراً بخدماتهم، أو بحكم وظائفهم، فقد منح القانون الصادر في سنة 1958 الملك حق تعيين لوردات على مدى الحياة ــ، اعترافا بخدماتهم في العلم والاقتصاد والسياسة وغيرها، بدون تحديد لعددهم، بموافقة الوزارة طبعاً وكذلك الملك ــ استناداً إلى قانون القضاء الاستئنافي الصادر في عام 1876 والمعدل في سنة 1947 ــ بتعيين قضاة الاستئناف العادي، وعددهم تسعة، في مجلس اللوردات، للقيام بصلاحياته القضائية، ويتولى هؤلاء القضاة دور محكمة الاستئناف العليا، التي يرأس جلساتها وزير العدل للنظر بطلبات استئناف وتمييز الأحكام الصادرة عن المحاكم المختلفة[2].

• أعضاء بالانتخاب، وهم ممثلو اسكتلندا، وعددهم ستة عشر يقوم بانتخابهم جميع لوردات اسكتلندا دون غيرهم، لمدة ولاية مجلس العموم، وفقاً لقانون الاتحاد بين إنجلترا واسكتلندا في عام 1707 وقد كان هناك لوردات يمثلون أيرلندا، وعددهم ثمانية وعشرون لورداً، إلا أن هذا التمثيل لم يعد له وجود بعد تأسيس دولة أيرلندا الحرة في عام 1922[3].

---

(1) بلغ عدد أعضاء مجلس اللوردات في سنة 1967 (1080) لورداً ، من مختلف الفئات .

(2) أنظر فيما يتعلق بمحكمة الاستئناف العليا : آدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، مصدر سابق ، 173/1 وكذلك ص 192 ــ 193.

(3) نفس المصدر السابق، ص 192، غير أن دوفرجيه يشير إلى بناء ستة لوردات يمثلون أيرلندا، ولكن وجود هؤلاء الستة يعود إلى سنة 1946. أنظر كلا من: محسن خليل: مصدر=

- **ثانيا : اللوردات الروحيون :**

وهم من الأساقفة أعضاء الكنيسة الإنجليكانية، أي كنيسة إنجلترا، وعددهم ستة وعشرون عضواً، يأتي في مقدمتهم رؤساء أساقفة كنتربري، وبروك، ولندن، ومانشيستر، وديرهام. فضلاً عن واحد وعشرين مقعداً مخصصة لأقدم الأساقفة، وترتبط عضوية الأساقفة بمجلس اللوردات بشغلهم لوظائفهم، وتزول عنهم هذه الصفة عند تركهم لمناصبهم الدينية لأي سبب من الأسباب .

وجدير بالإشارة أن مجلس اللوردات هو أقدم مجلس برلماني من الناحية التاريخية، والأعلى مرتبة، وكان يتمتع باختصاصات أكبر من تلك التي يتمتع بها مجلس العموم. ثم تساوت كفتاهما في ما بعد، حيث أصبح يتعين موافقة المجلسين على مشروعات القوانين والموازنة والضرائب قبل رفعها إلى الملك لإقرارها، ولكن صلاحيات مجلس اللوردات بدأت بالتضاؤل والتناقص ثم الزوال منذ القرن السابع عشر، ونقطة البدء تعود إلى الاتجاه الذي ساد مجلس العموم، ومفاده ألا يحق لمجلس اللوردات تعديل مشاريع القوانين المتضمنة أحكاماً مالية، استناداً إلى وجوب موافقة ممثلي الشعب على كل ضريبة يتحملها. وبما أن مجلس اللوردات لم يكن مجلساً منتخباً، لذلك لا يصح أن يتمتع بالمساواة مع مجلس العموم.

وعلى أثر أزمة حادة، وقعت عام 1911[1]، صدر القانون المعروف (بالقانون البرلماني PARLIAMENT ACT)، الذي قرر نزع صلاحية مجلس اللوردات بنظر مشروعات القوانين المالية. أما فيما يتعلق بالمشاريع القانونية الأخرى، فلم يعد لمجلس اللوردات عليها(بموجب القانون المذكور) سوى حق الاعتراض بتوقيف صدورها لمدة سنتين على الأكثر، إذ يحق لمجلس العموم بانتهائها استعادة مشروعه، وإرساله إلى رئيس الدولة لإصداره على

= سابق، ص 610 ، وكذلك اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق ، 1/ 351.

(1) في ضوء الاتجاه الذي تبناه حزب الأحرار، بإلغاء سلطة مجلس اللوردات في التشريع ، وبعد رفض الأخير لمشروع مالي لوزارة الأحرار يتضمن إيجاد موارد جديدة، تفجر الخلاف، فتم حل مجلس العموم مرتين، في سنة واحدة. وفي كل مرة أجريت فيها الانتخابات كانت تأتى بأغلبية لصالح الأحرار، وخاصة في المرة الثانية حيث كان التفوق واضحا.أنظر : Robert, L. Sehayler and corinne, C, Weston. British Constitutional History Since 1832, P 48-57.

الرغم من استمرار معارضة مجلس اللوردات [1]. وفي عام 1949 تـم تخفيض مدة الاعتراض السابقة من سنتين إلى سنة واحدة، بموجب قانون دستوري جديـد صدر على أثر معارضة مجلس اللوردات لسياسة وزارة العدل تـأميم صناعـة الصلب .

وبذلك يكون مجلس النوردات قد فقد معظم امتيازاته التاريخية، ومع ذلك فما زال محتفظاً باختصاصاته القضائية التي تمارسها اللجنة الاستئنافية المنبثقة عنه، والمكونة من اللوردات القضاة التسعة الذين سبق ذكرهم .

وهكذا أصبحت الوظيفة التشريعية، بعد زوال صلاحيات مجلس اللـوردات محصورة بعضو البرلمان المنتخب مجلس العموم .

▫ 2- مجلس العموم :

ومجلس العموم هو الهيئة النيابية الممثلة للشعب البريطاني التي يتم اختيـار جميع أعضائها عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، يحق لكل مواطن، بلغ الحادية والعشرين من عمره، ذكراً أم أنثى، الاشتراك فيه [2].

وتجرى الانتخابات على أساس الدوائر الفردية، أي أن يكون لكل دائرة مقعد واحد، ويتم الفوز على أساس نظام الأغلبية البسيطة ذي الدور الواحد.

ويضم مجلس العموم 635 نائبًا، مدة ولايتهم خمـس سـنوات، بمقتضـى القانون البرلماني الصادر عام 1911، وإن كانت هذه الولاية لا تنقضي بكاملـها دائماً [3]، بسبب قرارات الحل التي تلجأ إليها الحكومة .

(1) يزول اعتراض مجلس اللوردات على مشروع أي قانون إذا صوت مجلس العموم، خـلال ولايته ذاتها على نفس النص، ثلاث مرات، شرط أن توزع هذه الاقتراعات على فترة لا تقـل عن سنتين .

(2) لقد كان حق الانتخاب في بريطانيا مقيداً بشروط يتعلق بعضها بالديانة وأخـرى بـالتملك والثروة، وثالثة تقوم على حرمان النساء، ولم يكن عدد الناخبين إلا بحدود نصف مليون مواطن عام 1831، مع أن عدد البالغين أكثر من عشرة ملايين، وبعد صدور قانون الإصلاح البرلماني لسنة 1832 ارتفع العدد إلى ثلاثة أرباع المليون، ثم ارتفع العدد إلى أكثر من مليون ناخب بعـد قانون الإصلاح البرلماني لسنة 1867، وفي عام 1918 صدر قانون تمثيل الشعب، تم بموجبـه منح المرأة حق الانتخاب، وألغي شرط التملك في ممارسته، وبعد هذه السلسلة الطويلـة مـن القوانين الانتخابية، أمسى هذا الحق عاماً، متساوياً، شاملاً جميع المواطنين.

Schayler and Weston, Op, Cit, P 44-65

(3) كانت مدة مجلس العموم سبع سنوات بموجب قانون يعود الى عام 1715 .

وينتخب مجلس العموم رئيساً له، يسمى (المتكلم SPEAKER)، يدير جلسلته، وينظم مداولاته، محاطاً بهيبة كبيرة فرضتها التقاليد المتداولة منذ العصور الوسطى [1].

- **لجان مجلس العموم :**

* لجنة المجلس بكامله : وهي تتألف من جميع أعضاء المجلس، وأهم وظيفة تقوم بها دراسة الميزانية حيث تنقسم إلى لجنتين: لجنة الاعتمادات ولجنة اللوردات .

* اللجان الدائمة: وتتألف هذه اللجان من 50 عضواً : 20 دائمين و 30 مؤقتين .

* اللجان الأخرى: وهي اللجان التي تشكل لدراسة أمر معين، ومنها: اللجان المختلطة التي تضم إلى جانب أعضاء من جلس العموم أعضاء آخرين من مجلس اللوردات، وكذلك اللجان الدورية المتخصصة بأمور انعقاد الجلسات، وأيضاً هناك اللجان المختارة التي تعين لدراسة مشروع قانون يغلب عليه الطابع التقني أو للقيام بتحقيق .

- **وظائف مجلس العموم :**

إن أهم وظيفة يقوم بها مجلس العموم هي الوظيفة التشريعية. وصارت – من الناحية العملية – له وحده بعد زوال سلطات مجلس اللوردات، استناداً إلى كون الإرادة العامة تقضي بأن لا يصدر أي تشريع إلا عن الشعب ممثلاً بنوابه، ويعود لأعضاء المجلس حق اقتراح القوانين، إلا أن الملاحظ أن أكثرية القوانين هي من صنع الحكومة، وذلك لأنها مشاريع صادرة عن الأغلبية التي تتمتع بها الحكومة .

يضاف إلى ذلك وظيفة مجلس العموم المالية المتمثلة بإقرار الميزانية، وإنشاء الضرائب، وسائر الشئون المالية الأخرى. وجدير بالإشارة أن الوظيفة المالية هى التي أدت إلى إنشاء البرلمان بسبب اضطرار الملك إلى المال. والذي

---

(1) لقد كان السبيكر هو المعبر عن رغبات مجلس العموم أمام الملك، وينتخب دون معارضة، على أثر التفاهم بين الأحزاب، وهو يمتنع عن التصويت إلا في حالة واحدة، هي التعادل بين الأصوات، وهذا ما لم يحصل مطلقاً، والسبيكر يمارس مهامه مرتدياً المعطف، ومعتمراً القبعة من الشعر المستعار، ويضع المطرقة أمامه، والنواب يوجهون خطاباتهم إليه، فهو سيد الحلبة المحافظ على النظام .

لم يكن له أن يجبيه إلا بعد رضاء الشعب بوساطة نوابه المنتخبين لهذه الغاية .

ولمجلس العموم أيضاً حق مراقبة الحكومة، بعد أن استطاع في آخر تطوره أن يجعل الوزارة خاضعة لإرادته، وهي من ثم ملزمة بأن تتمتع بثقته. وله وسائل ومختلفة في ممارسة هذه الرقابة، كاستخدام حقه في إجبار الحكومة على الخروج من وضع مزعج، أو حثها على العمل، واستخدام أسلوب الأسئلة الشفوية أو الاستجواب وإجراء التحقيق. كل ذلك في إطار مسئولية الوزارة السياسية أمام مجلس العموم.

♦ ب – الوزارة :

لقد سبقت الإشارة إلى أن المجلس الخاص، الذي لم يكن له سوى دور استشاري، قد تحول بمرور الزمن إلى الوزارة التي تتولى كامل الوظيفة التنفيذية، والمسئولة وحدها عن مباشرة مهامها أمام البرلمان، وتتمتع الوزارة بدور أساسي وجوهري في النظام البرلماني، حتى أن البعض(1)، يسمى هذا النظام بنظام حكومة الوزارةTHE CABINET GOVERNMENT والوزارة في إنجلترا لا تخضع إلى قانون أو نظام معين إلى يومنا هذا، بل تتوافق في تشكيلها ونشاطها مع بعض الأعراف والتقاليد التي تتعدل حسب الظروف. ولكنها دائماً هيئة متضامنة يسودها التجانس والانسجام .

▪ تشكيل الوزارة :

تساهم بعض القيود التي تعود إلى الأعراف والتقاليد في تشكيل الوزارة في إنجلترا، لذلك يتعين التمييز بين الوزارة بمعناها العام. والوزارة بمعناها الخاص، فالوزارة حسب المفهوم الأول هي الجهاز الحكومي بشكل عام، والتي تتكون من مجموع الأشخاص المتضامنين المسئولين عن سياسة الحكومة أمام البرلمان، وهي تشكيلة كثيرة العدد، إذ تضم عادة حوالي مائة شخص، بين وزير، وأمين عام دولة، ومساعد أمين عام، وأمين عام برلماني(2) .

أما الوزارة حسب المعنى الخاص، فهي التشكيل الرئيسي في الجهاز الحكومي العام، وتسمى الكابنت CABINET ، وتتألف من عدد قليل من بين

(1) سعد عصفور : مصدر سابق ، ص 253 .

(2) ضمت وزارة هارولد ولسون عقب انتخابات عام 1966، 107 أعضاء، وهو أكبر عدد تضمه وزارة في تاريخ إنجلترا البرلماني. أنظر أندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، 358/1 .

أعضاء الوزارة ــ يتراوح عددهم بحدود العشرين عضواً، وهم فضــلاً عــن الوزير الأول وزراء الوزارات الرئيسية: كالعدل، والمالية، والخارجية، والدفاع، والتربية، والعمل، والزراعة، والتجارة، والأشغال، وعدد أعضاء الكابنت ليــس ثابتاً، إذ أنه يتقلص في أثناء الأزمات، كالحرب مثلاً: ففــي الحــرب العالميــة الأولى كــان العــدد خمســة أعضاء فقط. وفي الحرب الثانية تراوح العدد بين 5 – 8 [1].

والوزير الأول هو المسئول عن اختيار أعضاء الوزارة والكــابنت، ومــن اللازم أن يكون الوزراء من أعضاء مجلس العموم، غــير أنــه مــن الجــائز الاستعانة بأشخاص من خارجه، كما يتعين احترام قانون التاج الوزاري الــذي ينص على ضم عدد من اللوردات إلى الكابنت [2].

ويعود إلى الكابنت وحده أمر تقرير السياسة العامة للدولة، باعتباره الهيئــة الرئيسية للجهاز التنفيذي، واجتماعاته دورية أسبوعية تقريبــاً، ويســمى هــذا الاجتماع باجتماع مجلس الوزراء.

- **الوزير الأول PRIME MINISTER :**

يتولى الوزير الأول رئاسة الكابنت والوزارة، ودوره مــهم جــداً، إذ يعــد الرئيس الفعلي للدولة، فتشكيل الوزارة واستمرارها يقع عليه، وهو الذي يشــوف على سياسة الحكومة وسياسة الوزراء، ويتولى الملك تسمية الوزيــر الأول، إلا أن هذا الحق شكلي، لأن الملك ملزم باختيار زعيم الأغلبية.

- **صلاحيات الوزارة :**

الوزارة هي المسئولة عن تصريف شئون الحكم، فهي التي تضع السياســة العامة، وتقوم بتنفيذها، وللوزارة حق اقتراح القوانين، ولها في بعض الحــالات القيام ببعض الصلاحيات التشريعية بواسطة المراسيم عند حصولها على تفويض من البرلمان .

وللوزارة حق التعيين في المناصب العليا، ولها حق العفو، ومنــح ألقــاب الشرف، وللوزراء أيضاً دخول البرلمان، والاشتراك في جلساته، والمناقشة فيه، حتى بدون دعوة خاصة .

---

(1) إسماعيل الغزال : مصدر سابق ، ص 245.

(2) نفس المصدر السابق ، ص 245.

ولعل أهم وظيفة تتولاها الوزارة هي حقها في طلب حل البرلمان لمقابلة ما للبرلمان من حق إثارة مسئوليتها الوزارية .

- **مصدر سلطات الوزارة :**

على الرغم من أن الحكومة هي وارثة سلطات الملك، وأن الملك هو الـذي يقوم بتسمية الوزير الأول، فإن الشعب هو مصدر السلطات الكبيرة التي تتمتـع بها، وذلك لأن الشعب من الناحية الواقعية، ولوجود الثنائية الحزبية، وانضباطية الناخبين، يساهم في اختيار رئيس الحكومة وبقية أعضائها، أي أن الحكومة فـي إنجلترا هي وليدة الانتخابات العامة، ولا يزيد دور الملك عن المصادقـة علـى الإرادة الشعبية .

♦ جـ – الملكية :

الملكية هي أقدم المؤسسات السياسية في إنجلترا، يتم اعتلاء عرشها علـى نحو وراثي، بواسطة الولد الأكبر للملك الراحل، سواء أكان من الذكور أو مـن الإناث، والتاج محصور بأسرة هانوفر، التي أسسها جـورج الأول فـي سـنة 1714، إثر وفاة الملكة آن[1] .

وفي سنة 1901 تبدل اسم العائلة المالكة إلى أسرة الساكس – توبرغ – غوطا، بعد أن تسنم إدوارد السابع ابن الملكة فيكتوريا ــ من زوجـها الأمـير ألبير الألماني الأصل ــ العرش. غير أن الملك جورج الخامس ــ تحت تـأثير الحرب العالمية الأولى ــ اتخذ اسما جديدا للعائلة هو وندسور، وفي عام 1959 أصبح اسم العائلة هو وندسور – مونتباتن.

أما لقب الملكة الحالية اليزابيث الثانية فهو :

Elisabeth, 11, by Grace of God of the United Kingdom and Northern Ireland and Realms and Territories, Queen, Head of the Commonwealth, Defender of the faith .

أي:

(اليزابيث الثانية، بنعمة الله، للمملكة المتحدة وشمالي ايرلندا، وسائر ممالكها وأقاليمها، الملكة رئيسة الكومنولث، وحامية الإيمان).

---

(1) تسلم جورج الأول، وهو ألماني من أسرة هانوفر، العرش تنفيذا لقانون وراثـة العـرش لسنة 1701 ــ الذي سبق ذكره باعتباره حفيدا للملك شارل الثاني من ابنته صوفيا .

وجدير بالإشارة أن الملكية ــ ومنذ توحيد إنجلترا على يد الملك أجبرت عام 829 – قد بدأت بالصفة المطلقة، إذ أن الملوك جمعوا في أيديهم مختلف وظائف الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، ثم تحولت بعد مرحلة تاريخية إلى مقيدة، وانتقلت اختصاصاتها إلى السلطات العامة، ولم يعد لها إلا مجرد دور أدبي. ومع ذلك مازالت تجسيداً حيّاً لمشاعر الولاء بالوطنية لدى الشعب الإنجليزي، وهمزة الوصل بينه وبين الحكومة.

وتطبيقاً لقاعدة استحالة قيام الملكية بعمل ضار، لذلك فهي تتمتع بمبدأ عدم المسئولية المطلقة عن أعمالها، ولا يمكن ملاحقتها لا جزائياً ولا مدنياً .

وإذا كان النظام البرلماني قد جعل دور رئيس الدولة مجرد دور أدبي بعد أن تحولت اختصاصاته، وتوزعت بين الوزارة والبرلمان، فإن للملكية في بريطانيا أوضاعها الخاصة التي تمنحها بعض الصلاحيات، وإن أصبحت صلاحيات نظرية، فالقوانين لا تعتبر نافذة إلا إذا اقترنت بالمصادقة الملكية، فللملك أن يرفض المصادقة(1)، ولكن التقاليد سارت على أن يصدق الملك على كل قانون وضعه البرلمان .

وللملك أيضاً حق اختيار الوزير الأول لتشكيل الوزارة، ولكن هذا الحق أصبح نظرياً، لأن الملك ملزم باختيار زعيم الأغلبية أو ممثلها لتشكيل الوزارة، كذلك للملك من الناحية الدستورية الحق في حل مجلس العموم، وإن كان لا يمارسه، إلا بناءً على طلب من الوزارة ــ كما ذكرنا سابقاً ــ.

وعلى الرغم من تقليص صلاحيات الملك، فإنه مازال على علم بجميع أمور الدولة، فهو يستقبل الوزير الأول مساء كل أربعاء، حيث يحاط علماً بمداولات الحكومة، ويتسلم تقريراً كاملاً عنها، وترسل إليه نسخ من المراسلات بين الوزارات. كما يعلم أيضاً بكل البرقيات الدبلوماسية .

ومن الامتيازات الشكلية التي تتمتع به الملكية في إنجلترا أن ممارسة الوزراء لصلاحياتهم تتم باسم صاحب أو صاحبة الجلالة، وتسمى بمحاكم الملك أو الملكة، ويطلق على سلاح الجو: السلاح الجوي الملكي، إلى غير ذلك مما يحفظ للملكية هيبتها التاريخية .

---

(1) لقد سقط هذا الحق بعدم الاستعمال منذ عهد الملكة أن في عام 1707.

المبحث الثاني

النظام الرئاسي

تعد الولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي، ومثاله التقليدي البارز ففيها نشأ وتطور وتحددت خصائصه. ومنها انتقل إلى العديد من دول العالم وخاصة في أمريكا اللاتينية .

ولقد اشتق النظام الرئاسي اسمه من رئيس الجمهورية، حيث أراد واضعو الدستور الأمريكي تقوية مركز رئيس الجمهورية، ودعم سلطته الفعلية، وذلك بحصر الوظيفة التنفيذية بين يديه، ومن هنا لا يمكن الأخذ بالنظام الرئاسي إلا في الدول الجمهورية. ويقوم النظام الرئاسي على أساس الفصل بين السلطات العامة في الدولة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بحيث تكون كل واحدة منها مستقلة عن الأخريات، في ممارسة وظيفتها المحددة في الدستور .

وسوف نتولى النظام الرئاسي بدراسة خصائصه، ثم كيفية تطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك في مطلبين متعاقبين :-

المطلب الأول

خصائص النظام الرئاسي

على خلاف النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإن النظام الرئاسي يتميز بوحدة السلطة التنفيذية، والفصل بين السلطات. سنحاول التعرف على هاتين الخاصتين، وكما يأتي :-

- **أولاً : وحدة السلطة التنفيذية :**

يتمثل الأساس الأول للنظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية، بمعنى وجود رئيس للجمهورية يتولى ويمارس وحده الوظيفة التنفيذية من الناحية الدستورية، فهو يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، ولا يوجد إلى جواره رئيس الوزراء، أو مجلس وزراء لهيئة جماعية.

ويتولى الشعب اختيار رئيس الجمهورية بالاقتراع العام، سواء المباشر أو غير المباشر، وقد كفل له ذلك مركزاً قوياً يتلاءم مع ثقة الشعب به من أجل تحقيق المساواة بينه — باعتباره صاحب الوظيفة التنفيذية — وبين البرلمان: المنتخب من قِبل الشعب أيضاً — باعتباره صاحب الوظيفة التشريعية —. وهذه الصفة التمثيلية لرئيس الدولة أعطته سلطات واسعة، وجعلته ممثل الأمة في وظيفة رئيس الدولة ومباشرة السلطة التنفيذية .

على هذا الأساس يضع الرئيس السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها، حيث ينظم ويراقب أعمال الإدارات العامة، ويتولى القيادة العليا للجيش، ويباشر السياسة الخارجية، يعاونه وزراؤه ومساعدوه، دون أن يكون لهم استقلال في مواجهته، يعينهم ويعزلهم، ويخضعون له خضوعاً تاماً، ويستمدون سلطاتهم واختصاصاتهم منه، وتكون مسئوليتهم عن تنفيذهم للسياسة العامة أمامه وحده .

وهكذا وعلى عكس القاعدة في النظام البرلماني التي تقوم على أن رئيس الدولة يملك ولا يحكم، ومصون وغير مسئول، فإن القاعدة في النظام الرئاسي أن الرئيس يسود ويحكم، ويكون مسئولاً عن تصرفاته وتصرفات وزرائه ومساعديه أمام الشعب .

ثانياً : الفصل بين السلطات :

يقوم النظام الرئاسي على أساس آخر هو الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، مع بعض حالات التوازن بينها .

فالبرلمان يستقل بمباشرة الوظيفة التشريعية دون تدخل أو اشتراك من السلطة التنفيذية .

فلا يجوز لرئيس الدولة دعوة البرلمان إلى دورات انعقاده العادية، أو رفض اجتماعه أو تأجيله، وليس له كذلك حل البرلمان أو أحد مجلسيه، ويمتنع عليه أيضاً حق اقتراح القوانين .

كما لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، ويمتنع على الوزراء أيضاً دخول البرلمان، والمناقشة به، لشرح سياسة الحكومة أو للدفاع عنها.

والسلطة التنفيذية بالمقابل تستقل في مباشرة وظيفتها دون تدخل من البرلمان، فهي التي تضع السياسة العامة للدولة، وهي التي تتولى تنفيذها، ولا تكون مسئولة عنها إلا أمام الشعب، فالرئيس ووزراؤه غير مسئولين سياسياً أمام البرلمان، وليس للوزراء أن يكونوا أعضاء فيه، أو أن يستطيع البرلمان توجيه أسئلة أو استجوابات إليهم، أو طرح الثقة أو سحبها منهم، ولا يملك البرلمان أيضاً أن يرغم الوزراء على حضور جلساته .

ومن عوامل استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية أن الرئيس لا يدين بمنصبه إلى البرلمان، إنما إلى الشعب الذي انتخبه .

كذلك منح النظام الرئاسي للسلطة القضائية استقلالها في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية، بأن جعل اختيار أكثر القضاة يتم بالانتخاب من قبل الشعب، وبنظام قانون مستقل للمحاكم، كما يتمتع القضاة باستقلال تام في إصدار قراراتهم .

ولما كان مبدأ الفصل المطلق بين السلطات مستحيلاً، وغير قابل للتحقيق، نشأت الحاجة إلى تكملته بمبدأ التوازن والرقابة المتبادلة الذي يزود كل سلطة من السلطات الثلاثة بالوسائل التي تصلها بالأخريات، وتمنحها القدرة على وقفها

عند حدود اختصاصاتها[1].

ويقوم مبدأ التوازن والرقابة على الأسس الآتية:ــ

- 1– إعطاء رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين التي يشـوعها البرلمان، وهو ما يسمى بحق الاعتراض التوقيفي المؤقـــت، لأن أثـــره لا يتعدى إعادة القانون المعترض عليه إلى البرلمان الـــذي يســـتطيع إســـقاط الاعتراض بالموافقة على القانون، بأغلبية موصوفة .

- 2– إعطاء البرلمان حق الاشتراك في بعض سلطات رئيس الجمهوريـــة، وفي مقدمتها السياسة الخارجية، وحق تعيين كبار الموظفين، حيـــث يلـــزم الدستور موافقة البرلمان .

- 3– تملك السلطة القضائية حق الرقابة على أعمال السلطتين التشـــريعية والتنفيذية، وحـــق تأويلها أو الامتناع عن تطبيقها، فـــي حالـــة مخالفتـــها للدستور .

---

[1] أحمد أبو المجد : الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصـــري، ص 119.

المطلب الثاني

النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكي

الولايات المتحدة الأمريكية هي المثال التقليدي للنظام الرئاسي، حيث نشأ فيها بمقتضى دستور عام 1787 النافذ، مع تعديلاته التي بلغ عددها ستة وعشرين تعديلاً، وفي الحقيقة فإننا لا نستهدف هنا دراسة النظام الأمريكي دراسة تفصيلية، وإنما كيفية تطبيق النظام الرئاسي فيها، وذلك بمتابعة التطور التاريخي وبيان المؤسسات الدستورية .

- **أولا : التطور التاريخي :**

كانت الولايات المتحدة الأمريكية قبل استقلالها تتألف من ثلاث عشرة مستعمرة[1]. تقع جميعها في الضفة الغربية للمحيط الأطلسي، ولا يتجاوز عدد سكانها المليونين وأكثرهم من الانجلوسكسون، وبينهم ما يقارب سبعمائة وخمسين ألفا من الرقيق الأفارقة .

وهذه المستعمرات كان بعضها يختلف عن بعض على الصعيد الجغرافي والعرقي والديني والاقتصادي، وحتى في علاقتها مع التاج البريطاني التي كانت خاضعة له في جميع شئونها. فمنها مستعمرات كانت ترتبط مباشرة بحكومة إنجلترا يديرها حاكم بريطاني .

ومستعمرات أخرى كانت تخص أشخاصا معينين، طبيعيين أو معنويين، تجد أصلها في امتياز منحه التاج لهم، مكافأة على خدمات أدوها، أو مبالغ يدفعونها. وقد تحولت إلى أصحاب الامتياز جميع حقوق الملك على المستعمرة من تعيين الحاكم إلى الاعتراض على القوانين .

وهناك أيضا المستعمرات ذات الدساتير، وهي أكثر المستعمرات استقلالا عن سلطة التاج، حيث تم إنشاؤها في صورة عقد بين الملك والمستعمرة انتقلت بمقتضاه سلطات التاج إلى شعب الولاية، ومع ذلك فقد احتفظ الملك لنفسه بحق الاعتراض المطلق على قرارات المستعمرة، لضمان ولائها للتاج. وفي كل

---

[1] المستعمرات الثلاث عشرة هي: نيويورك، رود ايلاند، ماساشوستس، بنسلفانيا، نيوجرسي، فرجينيا. بيلاور، ماريلاند، نيوهامبشاير، كارولينا الشمالية، كارولينا الجنوبية، كنكنكت، وجورجيا .

الحالات تملك جميع المستعمرات حق اختيار برلماناتها التي تتولى مهمة التشريع، وإن احتفظ الملك بحق الاعتراض[1] .

وقد ارتبطت المستعمرات بعضها ببعض بصلات وثيقة، على الرغم من الاختلاف السابق، وشعرت بأهميتها، وبضرورة استقلالها، على الرغم من الاختلاف السابق، وشعرت بأهميتها، وبضرورة استقلالها، خاصة بعد دورها الكبير إلى جانب بريطانيا في هزيمة الفرنسيين في كندا .

وهكذا نشب النزاع مع إنجلترا في عام 1765، وكانت أسبابه المباشرة اقتصادية بحتة، إذ تزايدت الضرائب، كقانون السكر، وقانون المطابع، وصدور قوانين أخرى لتقييد الحريات التجارية للمستعمرات مع البلدان الأخرى.

وفي 4 تموز سنة 1776 صدر إعلان الاستقلال[2] عن مؤتمر المستعمرات الثلاث عشرة، المنعقد في مدينة فيلادلفيا، وصارت كل مستعمرة تؤلف دولة حرة مستقلة. وقد وجدت هذه الدول الجديدة ألاّ سبيل لمتابعة الحرب ضد إنجلترا والانتصار عليها والمحافظة على الاستقلال إلا في عقد تحالف بينها. وفي 14 تشرين الثاني عام 1777 عقدت معاهدة تحالف CONFEDERATION ، وتعهدت بموجبها الدول الثلاثة عشرة بمساعدة بعضها البعض وتنسيق سياستها الخارجية، وتنظيم شؤونها الحربية. وقد نشأ لهذه الغاية مؤتمر CONGRESS، وهو عبارة عن مجلس سياسي، يتكون من ممثلي الدول المتحالفة[3]، يتولى شؤون التحالف)[4].

---

(1) عمر حلمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، هامش ص 163 - 164 .

(2) وقد حرر توماس جيفرسون، الذي سيصبح الرئيس الثالث للولايات المتحدة عام 1800 وثيقة الاستقلال، مستلهما فيها روح الأفكار التحررية للثورة الفرنسية .

(3) كان الكونجرس يتكون من ممثلين، بنسبة اثنين في الأقل، وسبعة في الأكثر لكل دولة، حسب مساحتها وعدد سكانها، على أن لا يكون للدولة سوى صوت واحد .

(4) لقد سبقت هذه المحاولة الاتحادية محاولات أخرى بين المستعمرات الأمريكية، حيث كان أول اتحاد بينها هو الاتحاد التعاهدي لنيوانجلند، الذي عقد عام1643، وضم أربع مستعمرات، غير أن هذا الاتحاد انفرط عام 1684، ثم قام في سنة 1774 اتحاد أكثر قوة من سابقه بين المستعمرات الأمريكية،حيث تأسس كونجرس قاري لمواجهة الأزمة التي حدثت مع بريطانيا. وفي سنة 1775 أقيم كونجرس قاري آخر،واتخذ قرارات مهمة منها:إرسال مطالب المستعمرات السلمية إلى ملك بريطانيا، والذي رفضها، مما مهد إلى إعلان الاستقلال.انظر : محمد عبد السلام : التجربة الاتحادية الأمريكية وقيمتها للوحدة العربية، ص 36-52.

وجدير بالإشارة أن معاهدة التحالف كانت معاهدة ذات طابع دولـــي بيــن كيانات مستقلة حرصت على سيادتها وحريتها، وأن الكونجرس الـــذي يتولـــى شؤونها كان عبارة عن هيئة دبلوماسية تمثل دول التحــــالف لا شـــعوبها، وأن ممارسته لصلاحياته كانت تتم تحت سلطة الدول وبناء على قراراتها.

كذلك فإن اتخاذ القرارات الهامة كان يتطلب إجماع الأصــــوات، كـــإعلان الحرب، وإبرام المعاهدات، وعقد المحالفات، وسك العملة، وطلـــب القـــروض، والإنفاق، وتأليف الجيوش .... وغيرها

أما فيما يخص التمثيل الدبلوماسي فكان يعود إلى التحالف، ومع ذلك يجــوز للدول الأعضاء أن تعين سفراء لها لدى الدول الأجنبية، وأن تقبل ســـفراء هـــذه الدول، ولكن بعد تفويض الكونجرس .

وبعد انتهاء العمليات الحربية، وحصول المستعمرات على الاعتراف الدولي باستقلالها ــ بموجب معاهدة باريس سنة 1783 ــ ومرور عشر سنوات علـــى تحالفها بدأت الدول الأعضاء بالابتعاد بعضها عن بعض .

غير أن الحركة الرأسمالية القوية المتكونة من أصحاب الأمـــوال النقديـــة، وكبار الصناعيين والتجاريين، وبمساعدة الصحافة وأصحاب المـــهن الحـــرة، تمكنت من إنجاح مرشحيها في انتخابات الكونجرس، وهيأت السبل للبحث فـــي حلول جديدة لمشكلة الدولة والاتحاد .

وهكذا قبلت الدول بإرسال مندوبيها إلى مؤتمر عقد في فيلادلفيـــا فـــي 14 مارس عام 1787، اشترك فيه خمسة وخمسون مندوباً، وعلى رأســـهم أقطـــاب الاتحاديين، كجورج واشنطن ــ الذي ترأس المؤتمر ــ ومادسون(الملقب بـــأبي الدستوري) وهاملتون، وجي، والحاكم موريس . وبعد جهود مضنية، ومناقشات طويلة، توجهت الآراء نحو الاتحاد، بدلا عن إصلاح التحالف . وفي 17 أيلـــول عام 1787 فاز مشروع دستور الاتحاد، وأنشئت الولايات المتحدة الأمريكية.

وفي أول كانون الثاني ســـنة 1789 بـــدأ العمـــل بالدســـتور، ثـــم انتخـــب الكونجرس، وبعدها انتخب أول رئيس للولايات المتحدة، فكان الفـــائز جـــورج واشنطن، قائد جيوشها في حرب الاستقلال .

➢ ثانياً : المؤسسات الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية :

أنشأ الدستور الأمريكي لعام 1787 ثلاث سلطات هـــي: الســلطة التنفيذيـــة ويتولاها الرئيس، والسلطة التشريعية ويباشرها الكونجرس، والسلطة القضائيـــة بيد المحكمة العليا . وسنشرح ذلك، وكما يلي :ـــ

♦ أ ـــ رئيس الولايات المتحدة :

خولت المادة الثانية من الدستور الأمريكي السلطة التنفيذيـــة إلـــى رئيـــس الولايات المتحدة، بعد أن جعلتها وحدة واحدة تندمج بشخص الرئيس، خلافاً لمـا هو معمول به في الأنظمة البرلمانية الأوربية، حيث تتوزع بين رئيس الدولـــة والحكومة. وهذا ما يعرف بوحدانية الســلطة التنفيذيـــة التـــي أصبحـــت مـــن الخصائص الأساسية التي يتصف بها النظام الرئاسي .

وقد قصد واضعو دستور 1787 هذه الوحدانية، وخولوها للرئيس بكاملـــها، راغبين في أن يكون له مركز دستوري قوى .

وسنعالج بقدر من التركيز جميع المسائل المهمة المتعلقة بالرئيس .

▪ 1– الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية :

وهذه الشروط ثلاثة، طبقاً للمادة الثانية من الدستور هي :

- **أولا :** أن يكون مواطناً أمريكيا بالولادة .
- **ثانيا :** أن يكون قد بلغ من العمر خمساً وثلاثين سنة .
- **ثالثا :** أن يكون قد أقام في الولايات المتحدة مدة لا تقل عن أربـــع عشـــرة سنة.

وقد تبدو هذه الشروط بسيطة وعادية، وتجعل باب الترشيح مفتوحاً لكل من تتوافر فيه. ولكن الواقع يشير إلى ارتباط الترشيح بـــأحد الحزبيـــن الكبـــيرين، الجمهوري أو الديمقراطي، وتهيئة كل منهما لمرشح يتمتع بالقدرة على انـــتزاع انتخاب الشعب له .

▪ 2– مدة ولاية الرئيس :

مدة ولاية الرئيس هي أربع سنوات،[1] تبدأ من تاريخ تسلمه مهام منصبه.

---

(1) انظر : الفقرة الأولى من المادة الثانية من دستور سنة 1787 .

في العشرين من شهر كانون الثاني، ولا تنقطــع إلا في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقالة[1]، وفي هذه الحالات يصبح نائب الرئيس رئيساً للجمهورية[2]. أما فــي حالة عجز الرئيس عن أداء مهام وظيفته يقوم نائب الرئيس بأدائــها، باعتبــاره رئيساً بالنيابة[3] طيلة مدة العجز .

ولم يحدد دستور سنة 1787 في نصه الأولي عدد مرات جواز إعادة انتخاب الرئيس، إلا أن تصرف جورج واشنطن برفض إعادة انتخابه عد بمثابة سابقة لا يجوز انتهاكها. ولكن بعد مخالفة الرئيس روزفلت لهذه القــاعدة، حيــث أعيــد انتخابه ثلاث مرات متتالية، تم إحداث التعديل الثاني والعشرين على الدســـتور سنة 1951، حرم بموجبه إعادة انتخاب الرئيس أكثر من مرتين.

- **3– انتخاب الرئيس :**

يمر انتخاب الرئيس بمرحلتين:

- **أولهما:** مرحلة اختيار الأحزاب لمرشحيها، وهي مرحلة لم ينص عليها الدستور، وإنما ظهرت بتأثير الحياة السياسية.
- **وثانيتهما:** مرحلة الاختيار الشعبي، وقد نص عليها الدستور .

- **أولا : مرحلة الترشيح الحزبي :**

يقوم النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكيــة علــى أســاس نظــام الحزبين، حيث يسعى للظفر بالحكم حزبان أساسيان، هما الحــزب الجمــهوري والحزب الديمقراطي. ولقد بلغ من أهميتهما أنهما ظلا يسيطران علــى عمليــة الانتخاب، سواء لمنصب الرئاسة أو لعضوية الكونجرس، منذ نشــوئهما إلــى اليوم، على الرغم من وجود أحزاب أخرى[4]

ويقوم كل حزب باختيار مرشحه للرئاسة، واختيار آخر لنيابــة الرئاســة، بواسطة المؤتمر القومي للحزب الذي ينعقد كل أربع سنوات، وهي فترة انقضاء

---

(1) في حالة تطبيق إجراءات الامبشمنت التي سنأتي على ذكرها .

(2) انظر: المادة الأولى من التعديل الخامس والعشرين الذي أجري في عام 1967.

(3) المادة الرابعة من التعديل أعلاه . وقد عالج التعديل المذكور حالة خلو نيابة الرئيس مــن متوليها، فــأعطى الرئيس حق تعيين نائب جديد له، على ألا يتولى هذا الأخير منصبه إلا بعد مصادقة مجلسي النواب والشيوخ .

(4) في الولايات المتحدة الكثير من الأحزاب إلى جانب الحزبين الرئيسيين، ولكنها لا تتمتــع بنفوذ يذكر، كالحزب الشيوعي مثلا .

مدة الرئاسة، وهذا المؤتمر يتألف من مندوبي الحزب عن الولايات حيث تقـــوم بتسميتهم بواسطة الانتخاب من أعضاء الحزب .

ويتم الانتخاب في بعض الولايات من قبل جميع أعضاء الحـــزب بتســمية مندوبي الحزب في الولاية إلى المؤتمر القومي، وتعيين مرشح الحزب للرئاســة الذين سيختارونه، وفي ولايات أخرى يجري تعيين مندوبيها بواسطة انتخابــات رئاسية متتالية تبدأ في أصغر وحدة إدارية، وتنتهي في نطاق الولاية، أما فـــي النوع الثالث فتقوم اللجان الحزبية بتعيين مندوبي الولاية إلى المؤتمر .

وعندما ينتهي المؤتمر من تسمية المرشحين للرئاســة ولنيابــة الرئاســة، وتحديد البرنامج الذي سيخوض الحزب على أساسه الانتخابات، تبــدأ الحملــة الانتخابية، وهي حملة مضنية لصاحبها، وتحتاج إلى أموال كثـــيرة لمواجهــة نفقاتها .

- **ثانياً : مرحلة الاختيار الشعبي :**

لقد نظم الدستور طريقة انتخاب الرئيس ــ والتي نطلـــق عليــها مرحلــة الاختيار الشعبي ــ وجعلها على مرحلتين : همــا مرحلــة تعييــن المندوبيــن الرئاسيين، ومرحلة اختيار الرئيس .

إذ نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية على أن تعين كل ولاية بالطريقـــة التي تنظمها هيئتها التشريعية عدداً من المندوبين، مساوياً لمجموع عدد الشــيوخ والنواب الذين يمثلون الولاية في الكونجرس، على أن لا يكون من بينهم أحـــد الشيوخ أو النواب .

وقد كان تعيين المندوبين الرئاسيين يتم بواسطة الهيئات التشريعية للولايـات دون الرجوع إلى الشعب. ولكن مع تطور ونمو الديمقراطيــة صــار انتخــاب المندوبين في بعض الولايات يتم بواسطة الانتخاب الشعبي المباشر، ثم أصبـــح هذا الأسلوب عاماً في جميع الولايات اعتباراً من عام 1868 .

وجدير بالإشارة أن المندوبين الرئاسيين هم في حقيقة الأمر عبـــارة عــن القائمة التي تقدم بها أحد الأحزاب بـــالعدد المطلــوب. ومجمــوع المندوبيــن الرئاسيين يبلغ 538 مندوباً، وهذا العدد يطابق عدد أعضاء الكونجــرس، زائــداً ثلاثة مندوبين يمثلون مقاطعة كولومبيا .

وفي ثاني اثنين من كانون الثاني يصوت النـــاخبون الرئاســيون للرئيــس ونائبه، حيث يجتمع مندوبو كل ولاية في ولايتهم، ويصوتون بنظـــام الاقـــتراع

السري على شخصين، أحدهما للرئاسة، والآخر لنيابة الرئاسة. ثم ترسل النتائج إلى رئيس مجلس الشيوخ في واشنطن العاصمة. وبمشهد من أعضاء مجلس الشيوخ والنواب يتم إحصاء الأصوات، والمرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة، أي مائتين وسبعين صوتاً يصبح رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية[1].

وهكذا يكون انتخاب الرئيس بمقتضى الدستور انتخاباً غير مباشر على درجتين، حيث ينتخب الشعب على مستوى الولايات المندوبين الرئاسيين، ثم يقوم هؤلاء بانتخاب الرئيس. إلا أنه نظراً لتطور النظام الحزبي في الولايات المتحدة وظهور نظام الحزبين صار كل منهما يختار مرشحه للرئاسة ومرشحه لنيابة الرئاسة، وأصبح اختيار المندوبين من قبل الشعب يتم بالنظر لصفتهم الحزبية. وبذلك لم تعد لهؤلاء المندوبين حرية الاختيار، وإنما هم ملتزمون بمرشحي الحزب، أي أن دورهم يقتصر على تسجيل أسماء مرشحي الحزب .

ومن ثم تحول انتخاب الرئيس من الناحية العملية إلى انتخاب مباشر في الحقيقة، حيث صار يمكن تحديد من سيفوز بالرئاسة ونائبه، بمجرد انتخاب المندوبين الرئاسيين .

- **4- اختصاصات الرئيس :**

يتمتع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية باختصاصات واسعة ومتنوعة، تشمل جميع نواحي الوظيفة التنفيذية المحصورة بين يديه بصفة أصلية ومباشرة، فهو رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الوقت نفسه. إذ ليس هنالك مجلس وزراء له كيان قانوني مستقل عنه، بل يعد الوزراء مجرد معاونين له، في ميدان الوظيفة التنفيذية التي يتولاها بصفته صاحبها الفعلي. كما يتولى الرئيس

---

(1) وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يصبح لزاما على مجلس النواب اختيار الرئيس، من بين ثلاثة من المرشحين الذين حصلوا على أكثر الأصوات، ويتم ذلك بطريقة الاقتراع السري، على أن يكون لكل ولاية صوت واحد، والنصاب القانوني اللازم هنا هو ثلث الولايات، وأغلبية جميع الولايات تكون ضرورية لتحقيق الاختيار التالي، وإذا لم يتمكن مجلس النواب من اختيار الرئيس قبل الرابع من شهر آذار يصبح الرئيس رئيسا للجمهورية . ودور مجلس النواب في اختيار الرئيس أصبح نظريا، إذ لم يقصد هذه المهمة سوى مرتين، الأولى في عام 1800، والثانية في عام 1825 . أنظر في تفاصيل دور مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية : احمد شوقي محمود : الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، ص 156—.

اختصاصات ذات طابع تشريعي وقضائي. ويمكن بيان كل هذه الاختصاصـــات فيما يأتي :

- **أولا : تنفيذ القوانين :–**

يتولى الرئيس الأمريكي طبقاً للمادة الثانية من الدستور مهمة تنفيذ القوانيـن التي يضعها الكونجرس تنفيذاً أمينا. وهذا الاختصاص هو في الحقيقـة جوهـر اختصاص أية سلطة تنفيذية، فكلمة تنفيذية مشتقة عن هذا الدور، وللرئيس حـق إصـدار الأوامـر التنفيذيـة EXECUTIVE ORDERS والقـرارات PROCLAMATIONS واستعمال القوة المسلحة عند الحاجة في سبيل تنفيـذ القوانين .

- **ثانياً : مباشرة الإدارة الاتحادية :**

وبمقتضى هذه الصفة يتولى الرئيس تنظيم ومراقبة أعمال الإدارات العامة، وتعيين كبار الموظفين بعد موافقة مجلس الشيوخ، ولقد جرى العرف أن يسـتقل الرئيس بتعيين وزرائه وعزلهم، لأنهم أعوانه ومنفذو سياسته، مما يتطلـب أن يختارهم بحرية، بحيث تصبح مصادقة مجلس الشيوخ مسألة شكلية .

أما فيما يتعلق بتعيين باقي كبار الموظفين، كرجال السلك السياسي، وقضـاة المحكمة العليا، فإن موافقة مجلس الشيوخ على تعيينهم مازالت ضرورية، غـير أن عزلهم — باستثناء ما تشترطه القوانين بالنسبة لبعضهم — يعود إلى الرئيـس وحده، عملا بقاعدة الخدمة المدنية .

وقد أدى هذا الاختصاص إلى تسييس نظام الوظيفة العامة، حيث يسعى كـل رئيس جديد إلى تعيين أنصاره، طبقاً لقاعدة المغانم، هذه القـاعدة تقـابل الآن بقاعدة مضادة لها هي قاعدة أو نظام الكفاءة .

- **ثالثا : قيادة القوات المسلحة :**

جعلت الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الرئيس قائداً أعلى للجيش في الولايات المتحدة، سواء في زمن السلم أو في زمن الحرب، وبهذه الصفـة يستطيع الرئيس إدخال القوات الأمريكية في عمليات حربيـة، دون أن يسـبقها إعلان حرب رسمي من قبل الكونجرس، كما فعل الرئيس روزفلت الذي أشـرك أمريكا في الحرب العالمية الثانية، وأرسل القوات إلى أوربا، ثم أعلن الكونجرس بعد ذلك الحرب، وفعل ذلك أيضاً ترومان في كوريا عام 1950 وجونسون فـي

فيتنام عام 1964، وكلاهما أدخل القوات الأمريكية في حرب فعلية دون إعلانها رسمياً .

ويتمتع الرئيس في حالة الحرب بصلاحيات واسعة جداً، تخوله مصادرة الأشخاص والأموال لأجل الدفاع الوطني. وهذه الصلاحيات خطيرة، وقد استعملها بعض الرؤساء، مثل ابراهام لنكولن أثناء الحرب الأهلية، والرئيس ولسون في الحرب العالمية الأولى، وكذلك في عهد روزفلت في أثناء الحرب العالمية الثانية .

- **رابعاً : إدارة العلاقات الخارجية :**

يتولى الرئيس رسم وإدارة السياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية، فهو الذي يختص بتعيين السفراء والقناصل بموافقة مجلس الشيوخ، ويتسلم أوراق اعتماد السفراء الأجانب، وله وحده حق الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية دون إشراك الكونجرس، على اعتبار أن الاعتراف اختصاص تنفيذي، والقاعدة العامة هي امتناع الكونجرس عن التدخل في المسائل التنفيذية دون نص صريح .

ويقرر الدستور للرئيس حق عقد المعاهدات والاتفاقات مع الدول الأجنبية، ولكن تحت رقابة مجلس الشيوخ، إذ يتطلب الأمر أخذ مشورته قبل إبرام المعاهدة، ومصادقته بأغلبية الثلثين بعد إبرامها لكي تصبح نافذة. ولكن جرى العمل على عدم إشراك مجلس الشيوخ قبل إبرام المعاهدات وفي أثنائه. وإنما يستقل الرئيس وممثلوه بذلك، وانحصر دور المجلس بسلطة التصديق اللاحق أو عدمه، ومع ذلك ظلت سلطة مجلس الشيوخ فعالة، لأنه رفض في أحيان كثيرة التصديق على معاهدات أبرمها الرئيس، ومن أمثلة ذلك معاهدة فرساي بعد الحرب العالمية الأولى عام 1920، ولضمان تجنب معارضة الكونجرس يستطيع الرئيس عقد اتفاقات مع الدول الأجنبية، ولكن بصيغة اتفاق تنفيذي EXECUTIVE AGREEMENT بدون أن يمر على مجلس الشيوخ(1).

(1) انظر : القسم الثاني من الفقرة الثانية من المادة الثانية .

- **خامساً : اختصاصات الرئيس ذات الطابع القضائي :**

يقرر الدستور الأمريكي[1] أن للرئيس حق إصدار العفو العام عن الجرائم، فله حق إلغاء العقوبة الجنائية أو تخفيضها، أو وقف تنفيذها، وأيضاً حق العفو عن الجرائم التي ترتكب ضد قوانين الولايات المتحدة، إلاّ في حالات المحاكمة الجنائية أمام الكونجرس، ويلاحظ أن الإعفاء من العقوبة حق مقرر لرئيس الدولة، سواء في النظام الرئاسي أو البرلماني، ولكن الرئيس الأمريكي يملك فوق ذلك الإعفاء عن الجرائم أيضاً، وهو ما يسمى بالعفو الشامل، أي أن يرفع عن الفعل وصف الجريمة، بالنسبة لمن شملهم الإعفاء. وهذا الحق يتصف بالغرابة، لأنه مقرر للبرلمان في جميع النظم النيابية، ومن ثم فإعطاؤه للرئيس يمثل مخالفة لركن أساسي من أركان النظام الرئاسي، ألا وهو ركن الفصل بين السلطات .

وينبغي ملاحظة أن هناك شرطين على حق الرئيس في مباشرة العفو العام، هما أن تكون الجريمة قد ارتكبت ضد قوانين الاتحاد، وليس ضد قوانين إحدى الولايات من ناحية، ما لم تكن الجريمة قد اتخذت بشأنها إجراءات المحاكمة الجنائية أمام الكونجرس .

- **سادساً : اختصاصات الرئيس ذات الطابع التشريعي :**

يستطيع الرئيس الأمريكي استثناءً من مبدأ الفصل بين السلطات التدخل في النشاط التشريعي للكونجرس من ناحيتين :-

❖ **أولاهما:** حقه في أن يقدم توصيات تشريعية من خلال إخطاره للكونجرس بأحوال الاتحاد من وقت لآخر .

❖ **وثانيتهما:** حق الرئيس في استخدام الاعتراض التوقيفي على القوانين التي يقرها الكونجرس، ويسمى توقيفاً لأن أثره ليس إعدام القانون الصادر تماماً، وإنما مجرد وقفه وإرجاعه إلى البرلمان، بحيث إذا عاد ووافق عليه بأغلبية خاصة يسقط الاعتراض. ولقد نصت المادة الأولى من الدستور على حق الرئيس في الاعتراض، وقررت أن كل مشروع يوافق عليه مجلس الكونجوس يقدم للرئيس قبل أن يصير قانوناً، فإن وافق عليه أصبح قابلاً للنفاذ، وإلا أعاده بأوجه اعتراضه إلى مجلس الشيوخ والنواب لإعادة النظر فيه. وللمجلسين إسقاط الاعتراض وجعل القانون قابلاً للنفاذ بالتصويت عليه بأغلبية الثلثين .

(1) انظر : القسم الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية .

◆ ب ــ الكونجرس :

يسمى برلمان الولايات المتحدة الكونجرس، نسبة إلى الكونجرس الأول الذي انعقد في عام 1776 في فيلادلفيا، وأعلن استقلال المستعمرات الثلاث عشرة، وقد أطلقت تسمية الكونجرس على البرلمان الاتحادي الذي أوجده دستور عام 1787 على الرغم من الاختلاف الكبير القائم بين الكونجرس الأول والكونجرس الثاني من حيث طبيعتهما القانونية وصلاحياتهما .

وبمقتضى الفقرة الأولى من المادة الأولى، يتألف الكونجرس من مجلسين: واحد للنواب، وآخر للشيوخ .

❑ 1- مجلس النواب HOUSE OF REPRESENTATIVES

يمثل مجلس النواب الشعب الأمريكي على أساس التوزيع العددي لسكان الولايات، بواقع نائب واحد لكل 400 مواطن تقريباً، على أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل مهما قل عدد سكانها، ويبلغ عدد أعضاء مجلس النواب الحالي 435 عضواً .

ومدة مجلس النواب سنتان فقط، بعدهما يتم تجديد المجلس بالكامل، على أن تتوافر بالمرشح ثلاثة شروط هي: أن لا يقل سن المرشح عن الخامسة والعشرين، وأن يحمل الجنسية الأمريكية، وألا تقل مدة اكتسابها عن سبع سنوات، كما يشترط أن يكون مقيماً، في زمن الانتخابات، في الولاية التي يرشح نفسه عنها .

❑ 2- مجلس الشيوخ SENATORS

ومجلس الشيوخ هو المجلس الذي يمثل الولايات الداخلة في الاتحاد الأمريكي، بواقع عضوين عن كل ولاية، مهما كان حجمها أو عدد سكانها[1]، لضمان تحقيق المساواة بينها. ويبلغ عدد أعضاء المجلس مائة شيخ، منتخبين لمدة ست سنوات، يتجدد ثلثهم كل سنتين، مع موعد الانتخابات النيابية .

---

(1) وهنا يكمن الفرق بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب، فولاية نيويورك مثلا تضم اكثر من ثمانية عشر مليوناً من السكان، في حين أن عدد ألا سكا لا يتجاوز المائتين وخمسين ألفاً، وتختص الولاية الأولى بواحد وأربعين عضوا في مجلس النواب، وشيخين فقط، والثانية بنائب واحد، وشيخين أيضا .

وقد كانت المجالس النيابية في الولايات هي التي تقوم بتعيين ممثليها في مجلس الشيوخ، ولكن اعتباراً من التعديل السابع عشر للدستور في عام 1913 أصبح انتخاب الشيوخ يجري مباشرة من قبل الشعب .

ويشترط في عضو مجلس الشيوخ أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة على الأقل، فضلاً عن تمتعه بالجنسية الأمريكية منذ تسع سنين، وأن يكون مقيماً في الولاية التي يرشح نفسه عنها .

وقد حرص الدستور الأمريكي على أن يجعل من نائب رئيس الولايات المتحدة، الذي تم انتخابه بجانب انتخاب الرئيس، رئيساً أصلياً لمجلس الشيوخ على ألا يكون له حق التصويت إلاّ في حالة تعادل الأصوات .

▫ 3– اختصاصات الكونجرس :

السلطة التشريعية هي الاختصاص الرئيسي للكونجرس بموجب الدستور، فضلاً عن مباشرته لاختصاصات أخرى، كالاختصاص التأسيسي والاختصاص القضائي. ولكن قبل بيان هذه الاختصاصات، لا بد من توضيح أن المجلسين يعقدان اجتماعاتهما بصورة منفردة، ولا يلتئمان بهيئة مؤتمر إلا في حالات خاصة، منها فرز أصوات الناخبين الرئاسيين لرئاسة الولايات المتحدة، وللاستماع إلى خطاب الرئيس. ولكل من المجلسين دورة عادية واحدة في السنة تبدأ في الثالث من شهر كانون الثاني، وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر تموز، ويجوز تمديد الدورات العادية في الظروف الاستثنائية، كما يجوز عقد دورات غير عادية. ومن أجل منع عرقلة أعمال أحدهما من قبل الثاني اشترط الدستور عدم جواز تأجيل اجتماعات أحد المجلسين لمدة تزيد على الثلاثة أيام إلاّ بموافقة المجلس الآخر .

❖ أولاً : الاختصاص التشريعي :

الاختصاص الرئيسي للكونجرس هو الاختصاص التشريعي، ويمارسه المجلسان على قدم المساواة، إلاّ فيما يتعلق بقوانين الضرائب، حيث يعود حق المبادرة بشأنها إلى مجلس النواب. وفي حالة اختلافهما على اقتراح قانون يتم تشكيل لجنة مصالحة تضم ممثلين عن المجلسين تحاول وضع مشروع موحد يحظى بموافقة الطرفين، وإذا تعذر ذلك يهمل القانون المختلف عليه .

❖ ثانياً : الاختصاص التأسيسي :

إن سلطة الكونجرس في اقتراح تعديل الدستور الاتحادي، هي واحدة من طريقتين[1] نصت عليهما المادة الخامسة، إذ يستطيع الكونجرس أن يعد مشروع التعديل، وبعد أن يحظى بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلسين يعرض على الولايات الأعضاء في الاتحاد، حيث يتطلب نجاح مشروع التعديل حصوله على تصديق ثلاثة أرباعها، سواء بوساطة سلطاتها التشريعية العادية أو بوساطة جمعيات تأسيسية تنعقد لهذه الغاية[2]. وقد عُدّل الدستور الأمريكي ستاً وعشرين مرة، جرت جميعها بوساطة الكونجرس .

❖ ثالثاً : الاختصاص الانتخابي :

يملك الكونجرس صلاحية انتخاب رئيس الولايات المتحدة، ونائبه، في حالة عدم حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة من قبل الهيئة الانتخابية الرئاسية. إذ يتولى مجلس النواب اختيار الرئيس من بين ثلاثة من المرشحين الذين حصلوا على أعلى الأصوات، ويتولى مجلس الشيوخ اختيار نائب الرئيس من بين الاثنين الذين حصلا على أعلى الأصوات .

❖ رابعاً : اختصاصات الكونجرس ذات الطابع التنفيذي :

إن القاعدة العامة السائدة في الولايات المتحدة كبلد رئاسي هي قاعدة الفصل بين السلطات، غير أن هذا الفصل ليس مطلقاً بل هو مرن، حيث قرر واضعو الدستور الأمريكي بعض الاختصاصات ذات الطابع التنفيذي للكونجرس، وخاصة في مجالي تعيين كبار الموظفين والسياسة الخارجية.

إذ أن تعيين كبار الموظفين ـــ كالسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا ـــ من قِبَل الرئيس يجب أن يحظى بموافقة مجلس الشيوخ، وحتى بالنسبة لتعيين الوزراء، إلا أن العرف قد جرى على ألا يعترض المجلس على أشخاص الوزراء الذين يختارهم الرئيس .

وفي مجال السياسة الخارجية يتطلب الدستور مشورة مجلس الشيوخ قبل إبرام المعاهدات، كما يتطلب المصادقة عليها بأغلبية الثلثين، وقد سبق بيان ذلك.

---

(1) إن الطريقة الثانية هي دعوة جمعية تأسيسية خاصة بالاتحاد، بناء على رغبة ثلثي المجالس التشريعية للولايات.

(2) يعود اختيار أي من الطريقتين إلى الكونجرس نفسه.

❖ **خامساً : اختصاصات الكونجرس ذات الطابع القضائي :**

واستثناءً من مبدأ الفصل بين السلطات؛ أناط الدستور بالكونجرس بعض الصلاحيات ذات الطابع القضائي. ذلك أنه أعطى للكونجرس وحده حق اتهام كبار الشخصيات السياسية ومحاكمتهم، أي اتخاذ إجراءات الامبيشمنت THE EMPEACHMENT ، وبها يستطيع مجلس النواب توجيه الاتهام في حالة قيام جريمة الخيانة أو الرشوة، أو غير ذلك من الجنايات أو الجنح الكبرى، ويتولى مجلس الشيوخ إجراء المحاكمة ويأخذ مجلس النواب قراراته في هذا الشأن بالأغلبية البسيطة، أما أحكام مجلس الشيوخ فتصدر بأغلبية الثلثين، ويرأس مجلس الشيوخ عند إجراء المحاكمة رئيس المحكمة العليا. والحكم على أية حال لا يمكن أن يتجاوز عقوبة عزل الرئيس وحرمانه من ممارسة أية وظيفة حكومية .

• **ج ـ المحكمة العليا :**[1]

أودعت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور السلطة القضائية في المحكمة العليا، وفي محاكم أدنى مرتبة قد ينشئها الكونجرس، أي أن الدستور جعل المحكمة العليا على سائر المحاكم الاتحادية، ومنه تستمد وجودها واختصاصاتها، في حين أن المحاكم الاتحادية الأخرى تنشأ وتتحدد صلاحياتها بموجب القوانين العادية التي يضعها الكونجرس .

ولا يخلو التنظيم القضائي في الولايات المتحدة من التعقيد، وذلك لتأثره بالتنظيم الحيادي. إذ أن هناك محاكم خاصة بالولايات، إلى جانب المحاكم الخاصة بالدولة الفدرالية. ولكن يهمنا في هذه الدراسة المحكمة العليا فقط.

▫ **1- تنظيم المحكمة العليا :**

تتألف المحكمة العليا من رئيس المحكمة CHIEF JUSTICE ومن ثمانية أعضاء ASSOCIATE JUSTICE ، يعينهم رئيس الجمهورية، بعد موافقة مجلس الشيوخ على مدى الحياة .

---

[1] للمزيد من التفاصيل عن المحكمة العليا انظر : آدمون رباط: مصدر سابق1/ 518ـ.، إسماعيل الغزال: مصدر سابق، ص 368 ـ.، أندريه هوريو : مصدر سابق1/ 424ـ.، وكذلك ايدوريا : المدخل إلى العلوم السياسية، ص 213ـ.

ولرئيس المحكمة العليا دور كبير، حيث يعد ثاني شـخصية بعـد رئيـس الولايات المتحدة. وقد خصه الدستور بوظيفتين مهمتين ، هما :

* **أولا:** رئاسة مجلس الشيوخ عندما يتولى هذا المجلس صلاحيته الدسـتورية الخاصة بمحاكمة رئيس الولايات المتحدة نتيجة تحريك إجراءات الامبيشمنت .

* **ثانيا:** تحليف رئيس الولايات المتحدة اليمين الدستورية في حفلة تنصيبه إثـر انتخابه .

وكما قدمنا يعود إلى الرئيس اختصاص تعيين قضاة المحكمة العليـا، بعـد موافقة مجلس الشيوخ، ولكن ليس للرئيس أو لأية سلطة أخرى الحق بإقالتهم، ما داموا يقومون بواجباتهم، وما دامت سيرتهم حسنة[1].

2- اختصاصات المحكمة العليا :

تتمتع المحكمة العليا في الولايات المتحدة بصلاحيات واسعة تفوق مثيلاتـها في الدول الأخرى، حيث تختص بوظيفة قضائية ذات طابع سياسي، فضلا عـن وظيفتها القضائية الخالصة من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنها لا تقتصر علـى مراقبة تطبيق القانون فقط ـــ عند نظرها للقضايا المرفوعة إليها من المحـاكم الأدنى درجة ـــ وإنما تراقب الوقائع أيضا. فضلا عن أن الولايات المتحدة مـن دول القضاء الواحد. ومن هنا فإن المحكمة العليا هي قاضي القانون العام كمـا هي قاضي القانون الخاص .

وفي مجال بيان اختصاصات المحكمة العليا سـوف لـن نتكلـم إلا علـى وظيفتها القضائية ذات الطابع السياسي، والتي تنحصر في الرقابة على الاتحـاد وفي الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وكما يأتي :

* **أولا : الرقابة على الاتحاد :**

المقصود بالرقابة على الاتحاد هو احترام توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور بين السلطات المركزية وبين الولايات، وإجبار كل منهما على احترام هذا التوزيع .

---

[1] انظر: الفقرة الأولى من المادة الثالثة. وجدير بالملاحظة أن تقدير انحراف السلوك لـدى قضاة المحكمة العليا، أو القضاة الأقل درجة، لا يتحقـق إلا فـي حالـة اتخـاذ إجـراءات الامبيشمنت ضدهم، كما حدث في عام1969 حين اتهم رئيس المحكمة العليا، وأحد قضاتـها، بفضيحة قبضهما أموالا من مؤسسات خاصة .

وجدير بالإشارة أن الرقابة على الاتحاد هي رقابة اجتهادية من صنع المحكمة العليا، وأن الدستور لم ينص على ماهيتها، ولم يبين أي إجراء لمنع التجاوزات على الاتحاد .

ومظهر الرقابة على الاتحاد يتجلى عملياً بقيام المحكمة العليا بنظر الأحكام الصادرة عن المحاكم المختلفة، والتأكد من أن محاكم الولايات تعمل على توقيف القوانين التي تضعها المجالس النيابية إذا صدرت مخالفة للدستور الاتحادي .

لقد ساهم الشكل الاتحادي للدولة الأمريكية في نشأة هذه الرقابة، إذ يفترض هذا الشكل ضرورة توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية، وبين سلطات الولايات، مما يؤدي بالضرورة إلى وجود سلطة تشرف على احترام هذا التوزيع وتكفل احترام قواعد الدستور الاتحادي، إذ لا يمكن أن يكون لتوزيع الاختصاصات الدستورية أية قيمة عملية إذا كان في الوسع مخالفة حدودها .

❖ **ثانياً : الرقابة على دستورية القوانين :**

المقصود بالرقابة القضائية على دستورية القوانين قيام القضاء بالتحقق من مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور، انطلاقا من أن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة، وأن السلطة التشريعية ملزمة بحدود أحكامه، فيما يصدر عنها من قوانين، فإذا خالفت القوانين الصادرة عنها نصوص الدستور غدت باطلة وغير دستورية .

وهذه الرقابة كسابقتها لا تجد أساسها في الدستور، وإنما هي من صنع المحكمة العليا. فقد كانت المحاكم الأمريكية تطبق في أول الأمر جميع القوانين على حالتها دون محاولة التعرض لبحث دستوريتها، إلى أن قامت المحكمة العليا فأقرت للقضاء بحق الرقابة على الدستورية، وذلك في حكمها الشهير الذي أصدره رئيسها: القاضي مارشال MARSHALL عام 1803، في قضية

" ماربوري " ضد " ماديسون جي " ، وهو أول حكم أصدرته المحكمة العليا، وقضت فيه صراحة بعدم دستورية قانون صادر عن الكونجرس، تأسيساً على مبدأ علو القوانين الدستورية على القوانين العادية، وأقرت أن من واجب القضاء أن يعمل على تطبيق القانون الأعلى، إذا ما تعارض مع قانون آخر يدنوه في المرتبة[1].

---

(1)راجع في حيثيات هذا الحكم : أحمد كمال أبو المجد: مصدر سابق، ص 31ـ.

والوسيلة الرئيسية المتبعة في الولايات المتحدة في مراقبة دستورية القوانين هي وسيلة الدفع، أي أن الذي يتضرر من قانون معين، ويتشكك في دستوريته لا يبادر إلى رفع دعوى ضد هذا القانون يطلب إلغاءه، وإنما ينتظر إلى حين اتخاذ إجراءات تطبيقه في دعوى معينة، عندئذ يدفع بعدم تطبيقه لعدم دستوريته. فإذا ما تبين للمحكمة عدم دستورية القانون تمتنع عن تطبيقه بصدد النزاع المعروض عليها، ومن ثم يكون لحكم المحكمة الصادر في هذا الخصوص حجية نسبية ومقصودة على النزاع المطروح أمامها، ومما لا يؤثر في بقاء المدفوع بعدم دستوريته، فيظل سارياً ونافذاً في سائر الحالات الأخرى إلى أن يتم إلغاؤه أو تعديله من جانب السلطة التشريعية(1).

المبحث الثالث

النظام المجلسي

إلى جانب النظام البرلماني والنظام الرئاسي، هناك نظام نيابي ديمقراطي ثالث هو النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية. وميزته أن العلاقة بين سلطاته تقوم على أساس التدرج، فلا تتعاون كما هو حال النظام البرلماني، أو ينفصل بعضها عن بعض كما هو حال النظام الرئاسي .

وقد منح المجلس النيابي أو الجمعية النيابية المكانة الأسمى بين سلطات الدولة الثلاث، حيث يعلو مركزها على مركز السلطتين الأخريين، ومن هنا جاءت تسمية هذا النظام .

وسنعرض: خصائص النظام المجلسي، ثم نتولى بيان تطبيقه في سويسرا، لكن قبل أن نبدأ لابد أن نلاحظ أن تطبيق هذا النظام محدود في الدول الديمقراطية، ولا يقارن بالنظام البرلماني، أو النظام الرئاسي الأكثر انتشاراً وذيوعاً .

---

(1) إبراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة، ص 246-247 .

المطلب الأول

خصائص النظام المجلسي

يمتاز النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية بميزتين أساسيتين هما:

- – تنظيم العلاقة بين السلطات العامة على أساس التدرج.
- – ووضع الوظيفة التنفيذية في هيئة جماعية .

❖ أولا : التدرج بين السلطات :

يتميز النظام المجلسي بانعدام المساواة والتوازن بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، وأن الهيئة التشريعية المنتخبة من الشعب تكون في مركز القمة من الهيئات الأخرى في الدولة. مع الإبقاء على مبدأ توزيع السلطات بين الهيئات الثلاث، حيث تتولى كل واحدة منها وظيفة من وظائف الدولة: التشريعية والتنفيذية، والقضائية. وليس صحيحاً – كما يبدو لنا– ما يعتقده البعض من أن النظام المجلسي يقوم على أساس تركيز السلطات ودمجها في البرلمان المنتخب من الشعب، هذا البرلمان يقبض ـــ كما يذهبون ـــ على ناصية الأمور ويضطلع بالسلطات كافة سواء التشريعية أو التنفيذية.

لقد ميز النظام المجلسي السلطة التشريعية، وبوأها المكانة الأعلى بين سلطات الدولة، ولكن دون أن تقوم بمباشرة جميع وظائف الدولة، وإنما تقتصر على مباشرة وظيفتها، فضلاً عما تملكه من سلطات في مواجهة الهيئة التنفيذية، في الإشراف والمراقبة إلى درجة جعلتها في مركز التابع. حيث يقوم البرلمان بانتخاب أعضاء الحكومة، ويلزمها بمراعاة السياسة العامة التي يضعها، ويوجه لها الأوامر، ويتولى التعقيب على قراراتها، بالإلغاء أو التعديل، كما يجعل البرلمان من أعضاء الحكومة عرضة للأسئلة والاستجوابات والمساءلة السياسية حول قيامهم بواجباتهم وتنفيذهم للقوانين والتزامهم بالسياسة العامة للبرلمان، وله عزلهم عند ثبوت مسئوليتهم .

وفي المقابل ليس ثمة ـــ بالطبع ـــ أية رقابة أو تدخل أو تأثير من قبل الحكومة على البرلمان، كما هو الحال في النظام البرلماني، ولو وجد مثل هذا التأثير المقابل لانعدم التدرج وظهر التعاون. ومن هنا نؤكد أن النظام المجلسي كالنظام البرلماني كلاهما يقوم على توزيع السلطات. ولكن التدخل والرقابة

تكون من جانب البرلمان على الحكومة في النظام المجلسي، في حين يكون التدخل والرقابة متقابلا في النظام البرلماني .

❖ ثانيا : جماعية الجهاز التنفيذي :

إن الميزة الثانية للنظام المجلسي هي وضع الوظيفة التنفيذية في هيئة جماعية، خلافا لحل هذه الوظيفة في النظام البرلماني، حيث تمتاز بالثنائية، والنظام الرئاسي حيث تقوم على الوحدة. وسبب هذه الخاصية هو لضمان عدم اكتساب السلطة التنفيذية نفوذا كبيرا ومركزا قويا، وإنما تظل بمثابة التابع للهيئة التشريعية تختارها بنفسها، ويكون لها على تلك الهيئة سلطة العزل وسلطة إلغاء وتعديل قراراتها .

ولمزيد من ضمان جعل الهيئة التنفيذية في درجة أدنى من الهيئة التشريعية، لا يعطى رئيس هذه الهيئة مركزا متميزا على زملائه، وجعل مدة ولايته سنة واحدة دون إمكان التجديد له. وبذلك يظل دورة شرفيا، بدون سلطات متميزة .

المطلب الثاني

النظام المجلسي في الاتحاد السويسري

❖ أولا : التطور التاريخي :

مثلما تعد إنجلترا مهد النظام البرلماني، والولايات المتحدة منشأ النظام الرئاسي، فإن الاتحاد السويسري هو البلد الذي استقر وارتبط به نظام حكومة الجمعية .

وسويسرا بلد أوربي صغير يشكل ملتقى للأجناس والديانات، قربت بينهم الجغرافية وحملتهم على العيش جنبا إلى جنب في هضاب الألب ووديانه، فوجود ثلاثة أجناس رئيسية: الألمانية، والفرنسية، والإيطالية، وديانتان هما الكاثوليكية، والبروتستانتية، لم يحل دون اشتداد التقارب، بدلا من تكوين دويلات صغيرة .

ولقد نشأت دولة سويسرا على شكل اتحاد تعاهدي[1] CONFEDERATION في بداية الأمر، بموجب معاهدة صداقة، عقدت بين

---

(1) تضم المقاطعات السويسرية ثلاثة أجناس رئيسية هي: الألمانية ولها 14 مقاطعة، والفرنسية ولها 5 مقاطعات، والإيطالية ولها مقاطعة واحدة، وهناك لغات رسمية معترف =

ثلاث مقاطعات هي: أورى، وشفيدس، واونتر فالدن، في عام 1291، للدفاع عن نفسها ضد النمسا والإمبراطورية الجرمانية، وعلى مدى قرون تزايد عدد المقاطعات المنضمة إلى سويسرا، إلى أن بلغت ثلاث عشرة مقاطعة في عام 1513، جميعها ألمانية بأصلها ولغتها، عدا مقاطعة فرنسية واحدة. ثم حصل الاتحاد السويسري على اعتراف الدول المجاورة بموجب معاهدة ويستفاليا في عام 1648 .

وفي عام 1798 أصبح عدد المقاطعات تسع عشرة مقاطعة، ثم اثنتين وعشرين في عام 1813، وهو العدد الذي بقي عليه التحالف السويسري حتى اليوم .

وجدير بالإشارة أنه ومنذ نهاية القرون الوسطى وحتى الثورة الفرنسية، حل الاتحاد محل التحالفات القديمة، تحت قيادة مؤتمر سنوي، يسمى مجلس الديت، يتكون من مندوبين اثنين عن كل مقاطعة، ويتخذ قراراته بالإجماع، وقد نجح هذا النظام في سويسرا، على الرغم من ضعف صيغته، وذلك لوجود مصالح اجتماعية ودينية مشتركة .

وما إن احتلت الجيوش الفرنسية الأراضي السويسرية في عام 1798، حتى فرضت حكومتها، جمهورية موحدة غير قابلة للتجزئة. بموجب دستورها الأول الصادر في 12 نيسان سنة 1798 .

غير أن هذا التوحيد المطلق كان منافيا لطبيعة السويسريين، مما دفعهم إلى الثورة على الحكومة المحلية سنة 1800 ، فاستدرك نابليون هذه الحقيقة، وقرر بموجب " قانون الوساطة " العودة إلى النظام الكونفدرالي مع قليل من المركزية، حيث أصبحت قرارات الديت تصدر بالأغلبية بدلا من الإجماع . وبعد انهيار نابليون وعودة الملكيات الرجعية ظافرة عادت سويسرا إلى نظام التحالف القديم، ووضعت نظامها الدستوري، بموجب "الميثاق الاتحادي " المؤرخ في 7 آب سنة 1815، الذي حاول التوفيق بين أنصار المركزية مؤيدين من المقاطعات الألمانية البروتستانتية، والاستقلالية مؤيدين من المقاطعات الفرنسية الكاثوليكية .

= بها هي: الألمانية، والفرنسية، والإيطالية، بالإضافة إلى الرومانشية التي أقرت كلغة رسمية في عام 1937. انظر: أدمون رباط : مصدر سابق ،587/1 .

غير أن الصراع بين هذين الاتجاهين أدى إلى نشوب حرب أهليــــة ســنة 1846، انتهت بانتصار الاتحاديين، وفتح الطريق أمام نظام أكثر عصرية تكرس في دستور 12 أيلول سنة 1848 .

وقد تحولت سويسرا من نظام التحالف السابق، إلى دولة اتحادية صحيحـــة وإن تمسك الدستور بالتسمية القديمة[1]. وقد اتجه الاتحاد نحـــو توثيـــق عـــراه. حيث مازال البعض ــ حتى بعد دستور 1848 ــ يدعو إلى الوحدة الشاملة، ممــا فتح الطريق إلى إصدار دستور جديد هو دستور 29 نيسان ســـنة 1874، الــذي أوجد صياغة جديدة للدستور السابق مع الإبقاء على خطوطه الكبرى، وســـمح بزيادة سلطات الجهاز المركزي للدولة .

❖ ثانياً : المؤسسات الدستورية في سويسرا :

إن السلطات العامة في سويسرا ــ كما في غيرها ــ ثلاث هي:ــ

- – السلطة التشريعية وتتولاها الجمعية الاتحادية.
- – والسلطة التنفيذية ويباشرها المجلس الاتحادي.
- – والسلطة القضائية بيد المحكمة الاتحادية .

أ ــ الجمعية الاتحادية :

تتألف هذه الجمعية من مجلسين هما : المجلس الوطني ، ومجلس الدول.

1- المجلس الوطني :

ويمثل الشعب السويسري، على أساس نائب واحد لكل 25 ألـــف مواطـــن تقريبًا [2]. على أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل [3]، ينتخبون لمدة أربع سنوات، وفق نظام التمثيل النسبي .

---

(1) تسمى سويسرا إلى اليوم " بالتحالف السويسري " على الرغم من أن دستورها النافذ أقام دولة اتحادية صحيحة، وهذه التسمية ليست سوى أثر من الماضي البعيد، لا يدل على حقيقـــة الوضع .

(2) يبلغ عدد أعضاء المجلس الوطني حوالي مائتي عضو، قياساً إلى عدد السكان البالغ أكثر من خمسة ملايين ونصف .

(3) انظر : المادة 72 من الدستور السويسري النافذ لعام 1874 .

ويشترط في المرشح لعضوية المجلس الوطني أن يكون سويسري الجنسية، ومتمتعا بالحقوق السياسية، وبالغا إحدى وعشرين سنة من عمره[1].

وللمجلس الوطني دورة عادية واحدة في السنة. وفي كل دورة عادية من دوراته ينتخب المجلس رئيسا ونائبا للرئيس، على ألا يعاد انتخاب أي منهما لدورتين متتاليتين .

- 2- **مجلس الدول :**

ويمثل مجلس الدول المقاطعات الداخلة في الاتحاد على أساس نائبين عن كل مقاطعة. أي أن عدد أعضاء المجلس 44 عضوا، ينتخبون بطرق مختلفة من قبل المقاطعات. ففي خمس عشرة مقاطعة ينتخبون بوساطة الشعب، وفي أربع أخرى بوساطة مجالسها، وفي البقية تختارهم المجالس البلدية. أما بالنسبة لمدة العضوية فهي سنة في بعض المقاطعات، وسنتان في أخرى، وأربع في البقية .

ولمجلس الدول دورة عادية واحدة في السنة أيضا. ينتخب في كل دورة عادية رئيسا ونائبا للرئيس ــ كما هو الحال في المجلس الوطني ــ على ألا تنحصر رئاسة المجلس أو نيابة الرئاسة بيد نواب نفس المقاطعة في دورتين متتاليتين .

- 3- **اختصاصات الجمعية الاتحادية :**

القاعدة أن كل مجلس من مجلسي البرلمان يجتمع على حدة، ولا تعقد اجتماعات مشتركة بينهما إلا في أحوال خاصة نص عليها الدستور للقيام ببعض المهام هي :

- – انتخاب المجلس الاتحادي وانتخاب رئيسه ونائبه .
- – انتخاب أعضاء المحكمة الاتحادية .
- – تعيين قائد الجيش .
- – الفصل في الخلافات حول توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية.

أما بالنسبة لقوة كل من المجلسين فإن الدستور السويسري أخذ بمبدأ المساواة بينهما، إلا أن كفة المجلس الوطني تكون أرجح في الاجتماعات

---

[1] انظر المادة 75 من الدستور المذكور.

المشتركة، لأن عدد أعضائه أكثر من عدد أعضـــاء مجلـــس الـــدول، ولكـــون القرارات تؤخذ بأغلبية الحاضرين .

أما بالنسبة لأهم الاختصاصات الأخرى ، فهي(1):

- **أولا: إصدار القوانين :**

لقد أعطى الدستور حق المبادأة في اقتراح القوانيـــن لكـــل مـــن مجلســـي البرلمان، وللمقاطعات، وللمجلس الاتحادي . وفي جميع الأحوال يجب موافقـــة أحد المجلسين على مشروع القانون، لكي يحال إلى المجلس الآخر. وإذا صـــادق مجلسا الجمعية على مشروع القانون أصبح نافذاً .

- **ثانياً: عقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية**، وإقرار المعاهدات التـــي تعقدهـــا المقاطعات فيما بينها .

- **ثالثاً: اتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ استقلال سويسرا وحيادها**، وحمايتـــها من الاعتداء الخارجي .

- **رابعاً: حفظ الأمن الداخلي** ، وضمان تطبيق دساتير المقاطعـــات، وحمايـــة أراضيها .

- **خامسا: وضع الميزانية العامة للدولة وإقرارها**، وعقد القـــروض العامـــة، والإشراف على واردات الدولة ونفقاتها .

- **سادساً: الإشراف العام على الجهازين القضائي والإداري للدولة .**

- **ب ـــ المجلس الاتحادي :**

يتولى المجلس الاتحادي السلطة التنفيذية، وهو يتألف من ســـبعة أعضـــاء منتخبين من قبل الجمعية الاتحادية، في اجتماع مشـــترك لأعضـــاء مجلســـيها، وبأغلبية الأعضاء الحاضرين، ومدة ولاية المجلس أربع سنوات تبدأ بابتداء مدة المجلس الوطني، وتنتهي بانتهائها .

ويشـــترط في المرشـــح لعضوية المجلس الاتحادي نفس الشروط المطلوبة في عضوية المجلس الوطني ـــ التي سبق ذكرها ـــ كما لا يجوز وجود أكـــثر من عضو واحد من نفس المقاطعة، ولا يجوز أيضاً الجمع بين عضوية المجلس

(1) انظر المادة 102 من الدستور السويسري.

الاتحادي وعضوية الجمعية الاتحادية[1].

وللمجلس الاتحادي رئيس ونائب رئيس، تنتخبهم الجمعية الاتحادية لمدة سنة غير قابلة للتجديد. ومع أن رئيس المجلس الاتحادي يعد رئيساً للدولة، إلا أنه لا يتمتع بأي امتياز على زملائه، حتى بما يعرف بحق الترجيح في حالة تعادل الأصوات .

- **4-اختصاصات المجلس الاتحادي :**

لعل أهم الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الاتحادي هي ما يأتي :

- 1- حق اقتراح القوانين .
- 2- تنفيذ القوانين والقرارات التي تصدرها الجمعية الاتحادية .
- 3- السهر على تطبيق الدستور الاتحادي ودساتير المقاطعات .
- 4- حفظ الأمن الداخلي للدولة الاتحادية .
- 5- إعداد مشروع الميزانية العامة للاتحاد .

ج – المحكمة الاتحادية :

تتولى المحكمة الاتحادية السلطة القضائية العليا في الاتحاد السويسري. وهي تتألف من ستة وعشرين قاضياً، وتسعة مساعدين تنتخبهم الجمعية الاتحادية، في اجتماع مشترك لمجلسيها، لمدة ست سنوات قابلة للتجديد بدون انقطاع .

ويستطيع كل مواطن الترشيح لعضوية المحكمة الاتحادية، لأن الشروط المطلوبة هي نفس الشروط الواجب توافرها في أعضاء المجلس الوطني، على ألا يكونوا أعضاء في الجمعية الاتحادية أو المجلس الاتحادي[2].

أما صلاحيات المحكمة الاتحادية فهي شبيهة بصلاحيات المحكمة العليا في

---

(1) يراعي في انتخاب المجلس الاتحادي التقسيم الجغرافي، حيث جرت العادة على انتخاب أربعة أعضاء من المقاطعات الألمانية، وثلاثة أعضاء من المقاطعات الفرنسية. انظر : شمران حمادي : مصدر سابق، ص 165 .

(2) وعلى الرغم من أن كل مواطن يستطيع الترشيح لعضوية المحكمة، متى ما توافرت فيه الشروط أعلاه، فإن العادة جرت على انتخاب أعضاء المحكمة من بين المحامين المتمرسين.

الولايات المتحدة، لكونها تتولى الفصل في المنازعات التي تقع بين مقاطعة وأخرى، أو بين المقاطعات وبين السلطات الاتحادية .

وقد أناط الدستور السويسري ـ خلافاً للدستور الأمريكي ـ صراحة صلاحية الرقابة على دستورية القوانين، على أن لا تتناول هذه الرقابة القوانين الاتحادية، وإنما تقتصر على القوانين المحلية، أي القوانين الصادرة عن هيئات المقاطعات التشريعية. والطريقة المتبعة هي طريقة الدعوى، حيث يستطيع كل فرد أن يطعن بدستورية القانون، متى ما توافرت المصلحة له بذلك .

وجدير بالملاحظة أن المحكمة الاتحادية هي المحكمة العليا في الاتحاد، لذلك فهي تتولى النظر في طلبات التمييز الموجهة إلى الأحكام الصادرة عن جميع المحاكم السويسرية. وهنا يجب أن نشير إلى أن لكل مقاطعة محكمة عليا، ومحكمة مدنية، وأخرى جنائية، فضلا عن مدع عام، وحاكم تحقيق، ومبلغ، وأن جميع قضاة هذه المحاكم والمدعي العام وحاكم التحقيق والمبلغ يأتون عن طريق الانتخاب[1].

المبحث الرابع

النظام المختلط

إلى جانب الأنظمة الديمقراطية المعروفة ظهر نظام جديد اصطلح على تسميته بالنظام المختلط [2]، لعل من أبرز أمثلته النظام المعمول به في فرنسا في ظل جمهوريتها الخامسة. ويبدو أن سبب التسمية يرجع إلى تردد نظام الحكم المختلط بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، ومحاولته المزج بين عناصر النظامين، وتحقيق عناصر خاصة به تجمع بينهما، وسنعالج خصائص النظام المختلط، ثم بيان كيفية تطبيقه في فرنسا في المطلبين الآتيين :

---

(1) للمزيد من التفاصيل عن المحكمة الاتحادية في سويسرا، انظر : ميشيل ستيوارت : نظم الحكم الحديثة، ص 207ـ.

(2) إن تسمية النظام المختلط هي التسمية الشائعة، ولكنها ليست الوحيدة، إذ يطلق بعض الفقهاء على هذا النوع من الأنظمة السياسية النظام شبه الرئاسي، وبعضه الآخر النظام شبه البرلماني .

المطلب الأول

خصائص النظام المختلط

قد يبدو غريباً أن يمزج النظام المختلط بين نظامين: همـــا فـــي الأصـــل متعارضان. إذ يقوم النظام البرلماني — كما سبق القول — على ثنائية الجـــهاز التنفيذي، بحيث يوجد رئيس دولة غير مسؤول سياسياً، ولا يمـــارس ســـلطات حقيقية، وإنما مجرد سلطات اسمية وشرفية، إلى جانب الوزارة التـــي تتولـــى مباشرة السلطة التنفيذية الفعلية، كما يقوم النظام البرلماني على ركن ثـــان هـــو ركن التعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذيـــة والتشـــريعية، بحيث يكون للبرلمان حق مساءلة الوزارة سياسياً، سواء بصورة تضامنيـــة أو فردية، مما يؤدي إلى إقالة الوزارة كلها، أو أحد الوزراء عند تحقيق مسئوليتهم، ومن ناحية مقابلة تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان سلاحاً موازياً .

أما النظام الرئاسي، وعلى عكس النظام البرلماني؛ فيقوم على وحدة السلطة التنفيذية، وحصر كامل وظيفتها في رئيس الجمهورية، حيث يسود ويحكم، وليس الوزراء سوى مساعدين له يعملون على تنفيذ سياسته. ومن ناحية ثانيـــة يقـــوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل بين السلطات.

ومع وجود هذا التعارض بين النظامين البرلماني والرئاسي، وقيامهما علـــى عناصر متعارضة، نجد بعض الدساتير المعاصرة تأخذ بنظام حكم يجمع بينهما، فتصبح له خصائص هي في حقيقتها مزج لعنـــاصر مختلفـــة مـــن النظـــامين البرلماني والرئاسي .

❖ **أولا: ثنائية الجهاز التنفيذي :**

تتكون السلطة التنفيذية في النظام المختلط من رئيس جمهورية منتخب مـــن قِبَل الشعب، يسود ويحكم، ويتمتع باختصاصات حقيقية لا شرفية وهو الرئيـــس الفعلي، وإلى جانبه وزارة مسؤولة أمام البرلمان، مسئولية تضامنيـــة وفرديـــة، تشترك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف علـــى تنفيذها. وهكذا يشترك رئيس الدولة مع الوزارة في ممارسة الوظيفة التنفيذيـــة، بحيث يصبح كلاهما سلطة تقرير حقيقية، تتوزع بينهما الاختصاصات بناءً على قواعد الدستور .

أما مسئولية طرفي السلطة التنفيذية؛ فإنها تتحقق تطبيقاً للمبدأ القائل (حيث توجد السلطة توجد المسئولية)، وتكون أمام الشعب بالنسبة لرئيس الدولة، وأمام البرلمان بالنسبة للوزارة .

❖ **ثانياً : التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :**

تتحقق هذه الخاصية في النظام المختلط كما هي متحققة في النظام البرلماني، حيث يكون للسلطة التشريعية حق مساءلة الوزارة سياسياً، مسؤولية فردية أو تضامنية، وإسقاط الوزارة كلها أو أحد أعضائها نتيجة لهذه المسئولية .

ومن ناحية مقابلة تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان سلاحاً مقابلاً للمسئولية الوزارية .

وفي ضوء هذه الخاصية نجد أن النظام البرلماني يبدو متحققاً، كما لو كان كاملاً. يضعفه وجود الخاصية الأولى التي تفتح الباب لدخول النظام الرئاسي، وذلك لوجود رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب، والذي يملك اختصاصات فعلية جوهرية، يمارسها بنفسه أحياناً، وتشترك معه الوزارة في أحيان أخرى. ودوره ليس مجرد دور شرفي، وإنما هو دور حقيقي، بحيث تتعدى سلطته في أهميتها سلطة الوزارة .

المطلب الثاني

النظام المختلط في فرنسا

اعتدنا في دراستنا السابقة متابعة التطور التاريخي للأنظمة الدستورية المختلفة، وفي حالة فرنسا فإن نظامها الدستوري المختلط لم يظهر إلا في عام 1958، بعد قيام الجمهورية الخامسة، حيث حاولت قبل ذلك تطبيق نظم مختلفة. ومع ذلك نرى ضرورة متابعة التطورات الدستورية لفرنسا ـ بإيجاز ـ اعتبارا من قيام الثورة الفرنسية وذلك لأهميتها ولِغِنَى تجربتها. لذلك سنعمل على بيان التطور التاريخي قبل الدخول في كيفية تطبيق النظام المختلط في فرنسا .

❖ **أولا : التطور التاريخي :**

لئن اعتبر الفقهاء بريطانيا أم البرلمانات، فإنه يُنظَر إلى فرنسا موئلاً للدساتير المتنوعة. ذلك أنه منذ ثورتها الكبرى مرت عليها دساتير شتى، وأنظمة

سياسية تعطي للباحث مادة وفيرة لدراسة التطورات الدستورية، في مراحل متعددة، لعلها خمس مراحل، نلخص أهم أحداثها، كما يأتي :-

□ - المرحلة الأولى 1789 – 1814 :

في 5 نيسان انعقدت جمعية الطبقات العامة بناء على دعوة لويس السادس عشر من أجل الحصول على أموال جديدة . إلا أن هذه الجمعية التي كان لها أن تكون جمعية استشارية تحولت إلى جمعية وطنية تأسيسية اعتبارا من 17 حزيران، وبدت الملكية في فرنسا مقيدة لأول مرة، بعد أن كانت مطلقة طيلة قرون. وهكذا أحدث الانقلاب السياسي الكبير الذي يعرف بالثورة الفرنسية[1].

ولعل أشهر إنجاز للثورة الفرنسية هو قيام الجمعية الوطنية بإصدار وثيقة حقوق الإنسان والمواطن؛ التي تؤلف نقطة انطلاق للنظرية الديمقراطية المعاصرة في أوربا .

كذلك وضعت الجمعية الوطنية دستور فرنسا الأول في عام 1791، المؤلف من عدة قوانين دستورية متوالية، أولها وثيقة حقوق الإنسان والمواطن، وآخرها القانون الخاص بالملكية .

وقد تميز هذا الدستور بثلاث خصائص أساسية، هي :-

- **أولا:** تحويل الملكية المطلقة إلى ملكية مقيدة بالدستور.
- **ثانيا:** إناطة الوظيفة التشريعية إلى الجمعية الوطنية.
- **ثالثا:** الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات .

ولم يدم الدستور أكثر من سنة واحدة، حيث اتهم الملك بالتعاون مع الأعداء، واشتعلت الثورة من جديد في 21 آب سنة 1792، وباشرت الجمعية الوطنية مسؤولية الحكم، بعد تعليقها لسلطات الملك، ودعوتها لانتخاب جمعية تأسيسية باسم الكونفانسيون GONVENTION لوضع دستور جديد.

وكان أول قرار للجمعية التأسيسية هو إلغاء الملكية وإعلان الجمهورية، وهي الجمهورية الأولى في التاريخ الدستوري الفرنسي .

---

(1) يحتفل الفرنسيون بعيدهم الوطني بتاريخ 14 تموز، وهو ذكرى هجوم الجماهير الغاضبة على سجن الباستيل وتدميره في 14 تموز عام 1789 .

كما وضعت الجمعية دستورا جديدا في 24 حزيـــران ســـنة 1793 لتنظيـــم الجمهورية، إلا أنه لم يطبق بسبب المخاطر الخارجية والداخليـــة التـــي كـــانت فرنسا تتعرض لها منذ محاكمة الملك لويس السادس عشر وزوجته الملكة ماري انطوانيت، وتنفيذ حكم الإعدام فيهما .

ونتيجة لهذه الأوضاع اضطرت الجمعية التأسيســـية إلـــى إيـــلاء الســـلطة التنفيذية إلى لجنة عُرفت باسم لجنة السلام العامة برئاسة روبســـبير، مارســـت الحكم بشكل دكتاتوري، وقد بقيت هذه الحكومة في السلطة حتـــى 26 تشـــرين الأول سنة 1795، حيث استعادت الجمعية سلطتها، وما لبثت أن وضعت دستورا جديدا في 22 آب سنة 1795، يتميز بالاعتدال .

وقد انتهت حياة هذا الدستور بعد أربع سنوات من تطبيقه بالانقلاب النـــاجح الذي أحدثه الجنرال نابليون بونابرت .

ودستور سنة 1799 وتعديلاته هي القواعد الدستورية التي قام عليها العـــهد النابليوني، حيث تم تحويل الجمهورية إلى إمبراطورية، وتعيين بونابرت قنصلاً مدى الحياة. وهكذا تطور النظام الدستوري إلى دكتاتورية عســـكرية ســـقطت بهزيمة فرنسا في الحرب سنة 1814 .

□ – **المرحلة الثانية 1814 – 1848 :**

وتبدأ هذه المرحلة بعودة الملكية إلى فرنسا، ممثلة بشخص لويـــس الثـــامن عشر الذي رفض الإقرار بمبدأ السيادة الوطنية، مســـتندا إلـــى حقـــه الإلـــهي الموروث عن أجداده في السلطة. وعلى هذا الأساس منح الملك دستورا لشـــعبه يسمى الشارت CHARTE ــ تضمن الحقوق الأساسية، كالمساواة، والحريـــة الشخصية، وحرية الصحافة، والحرية الدينية .. وسائر الحريات التي قررتـــها الثورة، ولم يكن سهلاً التراجع عنها، لأنها أصبحت جزءا من الفلسفة السياسية .

وقد أقر الشارت بسلطة الملك التي لا يســـتطيع أن يمارســـها إلا بوجـــود مجلسين هما: مجلس الشيوخ، ومجلس النواب، على أساس التعاون بينهما، ممـــا سمح بقيام نظام سياسي قريب من النظام البرلماني .

في سنة 1824 خلف شارل العاشر شقيقه لويس الثامن عشر فـــي اعتـــلاء العرش، وحاول إعادة السلطان المطلق، مما أدى إلى نشوب ثورة 1830، وتسليم العرش إلى لويس فيليب من عائلة أورليان. فتم وضع دستور جديد أقـــر بمبـــدأ

السيادة الوطنية مصدرا لسلطة الدولة. مما اعتبر نصرا للديمقراطيـــة وللنظـــام البرلماني الذي جرى توطيده .

وجدير بالملاحظة ارتباط عودة آل بوربون إلى العـــرش بظفـــر الطبقـــة الأرستقراطية والقوى الرجعية، في حين تمـــيز عـــهد آل أورليـــان بصعـــود البرجوازية، وسيطرتها على الحكم، وفي نفس تلك الفترة، وعلى أثـــر إنشـــاء الصناعات الضخمة ظهرت الطبقة العاملة، ونتيجة للصراعات الاجتماعية نشبت ثورة 1848.

- المرحلة الثالثة 1848 – 1870 :

يُشَبِّهُ الفقهاء ثورة 1848 بالثورة الفرنسية الكبرى في عام 1789[1]،من عـــدة نواح، إلا أنهما يختلفان من حيث القوى المُسَيِّرة لكل منهما، حيث تتميز الثـــورة الأولى بأنها برجوازية، في حين كانت الثانية بروليتارية، وعلى أية حـــال فقـــد تألفت حكومة مؤقتة دعت إلى انتخابات عامة كان من نتيجتها أن تألفت جمعيـــة تأسيسية لوضع دستور للجمهورية، وهـــي الجمهوريـــة الثانيـــة فـــي التـــاريخ الدستوري الفرنسي .

وعلى الرغم من الطابع البروليتاري لثورة 1848، فإن البرجوازية ظفـــرت مرة أخرى بالسلطة، فوضعـــت الجمعيـــة التـــأسيسية دســـتورا لجمهوريـــة برجوازية، على أسس رأسمالية، تقوم على صيانة الملكية الفرديـــة، وضمـــان الحريات، مع إدخال أسلوب انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية، وذلك بـــالاقتراع العام .

وقد تم انتخاب لويس نابليون بونابرت أول رئيس لهذه الجمهورية. وبعـــد خلافه مع الجمعية الوطنية قام الرئيس بانقلابه الشهير في 2 كانون الأول ســـنة 1851، الذي جعله سيدا مطلقا للجمهورية الثانية، تمهيدا لوضع دستور سنة 1852 الذي حـــول الجمهورية إلى إمبراطورية. والرئيس إلى الإمـــبراطور نـــابليون الثالث .

غير أن النظام الإمبراطوري تحول بالتدريج إلى نظام برلماني، ابتداء مـــن سنة 1860، ولكنه سقط في عام 1870 نتيجة لنشوب الثورة في باريس بعد هزيمة جيوش نابليون أمام بروسيا .

---

(1) انظر : اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص 266

- **المرحلة الرابعة 1870 – 1946 :**

على أثر نزول الجماهير الباريسية إلى الشوارع، تم تأليف حكومة مؤقتة للدفاع الوطني، ثم انتخاب جمعية تأسيسية، دام حكمها حتى عام 1875 في ظل الانقسام الحاصل بين الملكيين والجمهوريين الذي حُسِمَ في 30 كانون الثاني سنة 1875، بعد تصويت الجمعية لصالح الشكل الجمهوري، وبذلك نشأت الجمهورية الثالثة .

وخلال عام 1875 تم وضع الدستور الجديد، وهو عبارة عن ثلاثة قوانين دستورية، أرست أسس نظام حكم جمهوري برلماني، دام إلى سنة 1940، حيث انهار أمام الجيوش الألمانية في بداية الحرب العالمية الثانية.

وباحتلال الألمان لفرنسا تكون الجمهورية الثالثة قد انتهت، وقام عهد جديد عندما التأمت الجمعية الوطنية الفرنسية في فيشي، ومنحت المارشال بيتان صلاحية وضع دستور جديد وحكم فرنسا، فأصبح بيتان الحاكم المطلق الذي ركز جميع السلطات بين يديه تحت ظل الاحتلال .

إلا أن الجنرال شارل ديغول أعلن عدم اعترافه بحكومة بيتان، وعزمه على متابعة المقاومة، حتى تحرير فرنسا. وفي 24 نيسان سنة 1944 وعشية نزول الحلفاء على الشاطئ النورماندي، تم تشكيل الحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية، التي حكمت البلاد، وحصرت جميع السلطات فيها إلى حين وضع دستور 27 تشرين الأول سنة 1946 .

- **المرحلة الخامسة 1946 – إلى اليوم :**

بعد استفتاء فاشل، جرى استفتاء جديد للشعب الفرنسي، تمت المصادقة فيه على الدستور، الذي أنشأ الجمهورية الرابعة، على أساس برلماني شبيه ببرلمانية الجمهورية الثالثة، إذ تم إنشاء سلطات ثلاث هي:ــ

* **البرلمان:** ويتكون من مجلسين : الجمعية الوطنية، ومجلس الجمهورية، مع إعطاء الأرجحية للجمعية الوطنية.

* **والسلطة التنفيذية :** وتتكون من رئيس الجمهورية بدون سلطات حقيقية.

* **والوزارة:** تتولى الوظيفة التنفيذية الفعلية،

فضلاً عن إنشاء مجلس أعلى للقضاء لمباشرة الوظيفة القضائية .

وقد تميزت الجمهورية الرابعة بانعدام الاستقرار السياسي نتيجة لتعدد الأحزاب، وتعدد الحكومات وضعفها، فضلاً عن الآثار الناجمة عن حرب التحرير الجزائرية .

وفي 13 نيسان سنة 1958 قام العسكريون الفرنسيون في الجزائر بعصيان مسلح سرعان ما احتواه الديغوليون، وفي أول حزيران اتخذت الجمعية الوطنية قرارا بضغط من الجيش بتعيين الجنرال ديغول رئيساً للحكومة، ومنحه ـ بعد ذلك ـ صلاحية وضع دستور جديد .

وفي 28 أيلول تم عرض مشروع الدستور على الاستفتاء، فكانت النتيجة موافقة الشعب بأغلبية ثمانين في المائة. وفي 4 تشرين الأول من سنة 1958 تم إصدار الدستور الجديد، وظهرت الجمهورية الخامسة إلى الوجود[1].

❖ ثانياً : المؤسسات الدستورية للجمهورية الخامسة :

تضمن دستور 4 تشرين الأول عام 1958 اثنتين وتسعين مادة[2]، موزعة على خمسة عشر باباً أنشأت ثلاث سلطات عامة هي: السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وسنتولى بيان هذه السلطات، وكما يأتي:

♦ أ ـ السلطة التنفيذية:

ساير الدستورُ الجديدُ النظامَ البرلماني في الأخذ بثنائية الجهاز التنفيذي، وتشكيله من رئيس الجمهورية ومن الوزارة، وخالفه في أنه لم يجعل للرئيس عددا من الصلاحيات الحقيقية، وإنما عمل على تقوية سلطاته، وجعله المقرر الرئيس لسياسة الدولة. وسنعالج كلاً من رئيس الجمهورية والوزارة وكما يأتي:-

---

(1) الواقع أن الشعب الفرنسي التف حول الجنرال ديغول الذي ظهر في تلك الفترة العصيبة بمظهر المنقذ . وقد تم انتخابه رئيساً للجمهورية، بأغلبية ساحقة، في 21 كانون الأول من عام 1958، بعد أن شغل منصب رئاسة الحكومة لمدة ستة أشهر .

(2) يجدر ملاحظة أن البابين الثاني عشر والثالث عشر ـ وهما يتضمنان اثنتي عشرة مادة ـ مخصصان لمجموعة الدول الفرنسية، وفي الواقع فإن هذا القسم فقد موضوعه، بعد أن نالت جميع الدول الأعضاء في الجامعة استقلالها الناجز .

➢ 1- رئيس الجمهورية

لقد حرص دستور 1958 على تقوية دور رئيس الجمهورية، سواء من حيث أسلوب اختياره، أو من حيث تعزيز اختصاصاته:-

❖ أولا: انتخاب رئيس الجمهورية :

يقوم الشعب بانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر(1)، ويتعين أن يحصل الفائز على الأغلبية المطلقة في أول دورة. فإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب مرة ثانية بين المرشحين الذين حصلا على أعلى الأصوات في الدورة الأولى، ويفوز من يحصل منهما على الأغلبية البسيطة (2)، وإن أصبح من الطبيعي أن أحدهما سيحصل على الأغلبية المطلقة (3).

وقد كان السبب في تعديل طريقة اختيار رئيس الجمهورية، وتحويلها من الأسلوب غير المباشر إلى الأسلوب المباشر، هو العمل على تقوية مركز الرئيس، بعد أن أصبح يستمد وجوده من إرادة الأمة مباشرة. لذلك صار من الطبيعي أن تعلو سلطته سلطة الوزير الأول، وأن يتحرر من أي تبعية في مواجهة البرلمان .

◆ ثانياً : اختصاصات رئيس الجمهورية :

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات متعددة، لعل من أهمها دوره في السهر على احترام الدستور، وضمانه ـ باعتباره حكماً ـ السير المنتظم للسلطات العامة، واستمرار بقاء الدولة. وهو الضمان للاستقلال الوطني، وعدم المساس

---

(1) انظر : المادة السادسة (معدلة سنة 1962) من دستور سنة 1958، وكان النص الأصلي للمادة المذكورة يجعل انتخاب رئيس الجمهورية على يد هيئة ناخبين، مكونة من أعضاء البرلمان، ومجالس المقاطعات، ومجالس أقاليم ما وراء البحار، والممثلين المنتخبين في المجالس البلدية. وقد بلغ عدد هؤلاء 80 ألف سنة 1958 .

(2) انظر : المادة السابعة .

(3) لكي يحق لأي مرشح أن يتقدم بترشيح نفسه عليه أن يحصل على تزكية مائة شخص على الأقل من أعضاء البرلمان، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أو المستشارين العامين، أو المختارين المنتخبين، وأن يكون من بين هؤلاء المائة عشرة أشخاص منتخبين من محافظات أو أراضي ما وراء البحار . انظر : الفوائد التنظيمية في استفتاء 6 تشرين الثاني سنة 1962.

بإقليم الدولة، واحترام اتفاقيات مجموعة الدول الفرنسية والمعاهدات[1]، وفيما عدا هذا الاختصاص التقريري يمكن تقسيم صلاحياته إلى صلاحيات خاصة به يمارسها وحده، وصلاحيات يشترك مع الحكومة في ممارستها .

- **أ ـــ أهم الصلاحيات الخاصة برئيس الجمهورية :**

- **1- تسمية رئيس الوزراء :**

أعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق تعيين الوزير الأول، وحق إعفائه من منصبه، بناءً على تقديمه استقالة الحكومة[2].

وسلطة الرئيس في هذا المجال تلتقي مع النظام البرلماني، إذ على الرئيس أن يراعي القوى المكونة للجمعية الوطنية، عند تسمية الوزير الأول . حيث يتوجب تمتع الحكومة بثقة الجمعية .

- **2- اللجوء إلى الاستفتاء :**

منح الدستور الحالي الحق إلى رئيس الجمهورية باللجوء إلى الاستفتاء بناء على اقتراح الحكومة، أو بناء على اقتراح مشترك من جانب مجلس البرلمان، وذلك في حالة أن يكون الاستفتاء موجهاً نحو مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو أن يتضمن مصادقة على اتفاقية تخص الجماعة الفرنسية،أو أن يرمي إلى السماح بالتصديق على معاهدة يكون من شأنها ـ دون أن تتعارض مع الدستور ـــ التأثير على سير المنظمات[3]. ويدخل في أمر الاستفتاء حالة

---

(1) انظر المادة الخامسة.
(2) انظر الفقرة الأولى من المادة الثامنة.
(3) لقد تم اللجوء إلى الاستفتاء عدة مرات، كانت الأولى في 8 كانون الثاني سنة 1961 حول تقرير المصير للشعب الجزائري. والثانية في 8 نيسان 1962 حول المصادقة على اتفاقيات أمتان بين الحكومة الفرنسية وجبهة التحرير الجزائرية، والتي أتاحت حصول الجزائر على استقلالها، والثالثة في 28 تشرين أول سنة 1962 حول تعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية وجعلها من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر، والرابعة في 27 نيسان سنة 1969 حول إنشاء مجموعات جغرافية جديدة ودمج مجلس الشيوخ مع المجلس الاقتصادي بالإضافة إلى محاولة تعديل 20 مادة من الدستور. وقد ربط الجنرال ديغول مصيره السياسي بنتيجة الاستفتاء، بحيث قرر ترك منصبه في حالة فشل الاستفتاء، وبالفعل فقد فشل الاستفتاء واستقال ديغول، أما المرة الخامسة التي تم اللجوء فيها إلى الاستفتاء، فكانت في27 نيسان عام 1972 حول توسيع السوق الأوروبية المشتركة، بإدخال بريطانيا وأيرلندا والدانمارك والنرويج إلى عضويتها

تعديل الدستور، وهو ما نصت عليه المادة 89، حيث نصت على أن اقتراح تعديل الدستور يكون لرئيس الجمهورية، بناء على اقتراح الوزير الأول، ولأعضاء البرلمان، وبعد موافقة المجلسين

النيابيين على اقتراح التعديل، يعرض على الشعب، ويصبح نهائياً إذا أقره، وذلك بالاستفتاء العام .

3- حق حل الجمعية الوطنية :

لرئيس الجمهورية، بعد التشاور مع الوزير الأول ورئيسي المجلسين، أن يعلن حل الجمعية الوطنية. على أن تُجْرى انتخابات الجمعية الجديدة خلال مدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد عن أربعين يوماً من تاريخ الحل .

غير أنه ليس باستطاعة رئيس الجمهورية حل الجمعية الجديدة خلال السنة التي جرى فيها انتخابها[1].

4- اللجوء إلى الصلاحيات الاستثنائية :

لقد جعلت المادة السادسة عشرة من رئيس الجمهورية دكتاتورا مؤقتاً، إذ منحته حق الحلول محل الحكومة والبرلمان وسائر السلطات العامة. وأن يتخذ بدلا عنهم جميع التدابير، وأن يصدر كل ما يراه ضرورياً من قوانين ومراسيم، وذلك في حالة الظروف الاستثنائية، على أن يتوافر في هذه الظروف شرطان، هما أن يكون التهديد خطيرا وجسيماً وداهماً، وأن تكون قد أفضت إلى توقف السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم .

ويتحتم على رئيس الجمهورية إذا أراد اللجوء إلى الصلاحيات الاستثنائية أن يستشير الوزير الأول، ورئيسي المجلسين النيابيين، والمجلس الدستوري. على أن نتيجة هذه الاستشارات غير ملزمة للرئيس .

كما أن على الرئيس أن يخاطب الأمة مبيناً لها أسباب استعمال الصلاحيات الاستثنائية، والوسائل الواجب اتخاذها، مما يتيح للرئيس فرصة تبرير عمله .

إن اللجوء إلى المادة السادسة عشرة هو من أخطر السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في ظل رقابة المجلس الدستوري، حيث تنص الفقرة الرابعة من المادة المذكورة على وجوب قيام رئيس الجمهورية باستشارة المجلس

---

(1) انظر المادة (12) .

الدستوري في كل تدبير يكون قد اتخذه، وتنص الفقرة الخامسة على انعقاد البرلمان في الحال. وحرمت الفقرة السادسة على رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية .

□ 5- **حق مخاطبة البرلمان :**

منحت المادة الثامنة لرئيس الجمهورية الحق بمخاطبة مجلسي البرلمان، برسائل تتلى ولا تكون محلا لأية مناقشة، وإذا كان الخطاب في غير دورات الانعقاد يجتمع البرلمان خصيصاً لهذا الغرض .

□ 6- **صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بالمجلس الدستوري :**

منح الدستور لرئيس الجمهورية الحق بتعيين ثلاثة أعضاء من الأعضاء التسعة الذين يتكون منهم المجلس الدستوري[1].

• ب ـ أهم الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الحكومة:

المقصود بهذه الصلاحيات هي تلك السلطات التي لا يستطيع رئيس الجمهورية مباشرتها لوحده، وإنما يلزم إلى جانب توقيعه أن يكون التوقيع الوزاري الإضافي للوزير الأول أو الوزير المختص[2].

□ 1- **حق توجيه الطلب إلى البرلمان بإعادة دراسة القانون :**

إن الهدف من إعطاء هذا الحق إلى السلطة التنفيذية هو الرغبة في حمل البرلمان على تنقيح القوانين التي يصدرها من الأخطاء، دون وضع عراقيل في طريقه، لأن الدستور لا يتطلب أغلبية موصوفة في المناقشة الثانية .

□ 2- **حق العفو :**

منحت المادة السابعة عشرة من الدستور لرئيس الجمهورية حق إصدار العفو الخاص بعد موافقة رئيس الوزراء ووزير العدل .

---

(1) انظر المادة (56)

(2) إن قاعدة التوقيع الإضافي هي من القواعد البرلمانية الأساسية، وقد احتفظ دستور 1958، بها في المادة 19 بقولها (إن أعمال رئيس الجمهورية، باستثناء أعماله المنصوص عليها في المواد 11 و 12 و 16 و 18 و 56 و 61 ، تكون موقعة من الوزير الأول، وعند الاقتضاء من الوزراء المسؤولين) .

▫ 3- **حق دعوة البرلمان إلى دورات استثنائية :**

يوقع رئيس الجمهورية على مرسوم دعوة النواب إلى جلسة استثنائية، بناء على طلب رئيس الوزارة، أو أكثرية أعضاء الجمعية الوطنية لدرس جدول أعمال معين (انظر المادة 29) .

▫ 4- **دعوة المجلسين إلى الانعقاد بهيئة مؤتمر :**

تنص على هذا الحق المادة 89 من الدستور، وذلك عند محاولة تعديل الدستور دون اللجوء إلى الاستفتاء. ولا تتم الموافقة على مشروع التعديل في هذه الحالة إلا إذا أيده ثلاثة أخماس الأعضاء المشتركين في الاقتراع.

▫ 5- **تعيين وإقالة الوزراء :**

لا يستطيع رئيس الجمهورية تعيين الوزراء أو إقالتهم، إلا بناء على اقتراح الوزير الأول.

▫ 6- **الاشتراك في تعيين طائفة من كبار الموظفين :**

يشترك رئيس الجمهورية مع الوزارة في تعيين طائفة من كبار الموظفين.

▫ 7- **الصلاحيات السياسية :**

منحت المادة الرابعة عشر الحق إلى رئيس الجمهورية بتعيين السفراء والمندوبين فوق العادة لدى الدول الأجنبية، كما منحته المادة 52 حق الاطلاع على جميع المناقشات الرامية إلى عقد الاتفاقات الدولية غير الخاضعة إلى توقيعه، والقصد من ذلك هو السماح لرئيس الدولة بمراقبة السياسة الخارجية، وبسط إرادته عليها .

➢ 2- الحكومة :

الحكومة هي الوجه الثاني من السلطة التنفيذية، باعتبار أن رئيس الجمهورية هو وجهها الأول، ويباشران معاً اختصاصاتهما الفعلية، وإن بدت كفة الرئيس هي المتفوقة .

وتتألف الحكومة من الوزير الأول ومن الوزراء وأمناء الدولة، حيث يقوم رئيس الجمهورية باختيار الوزير الأول، ويطلب إليه تشكيل الوزارة، ثم يتقدم الوزير الأول بأسماء الوزراء الذين اختارهم إلى رئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم .

وبعد ذلك تتقدم الحكومة إلى الجمعية الوطنية لنيل الثقة علي أساس برنـامج حكومي تضعه[1].

ويستطيع رئيس الجمهورية أن يقيل الوزراء بناء على اقتراح من الوزيـر الأول، ولكنه لا يستطيع إقالة الوزير الأول إلا في حالة تقديمه استقالة الحكومـة (انظر المادة 8) وللجمعية الوطنية أيضاً أن تسحب الثقـة مـن الحكومـة، وأن تجبرها على الاستقالة (انظر المادة 50) .

ويرأس رئيس الجمهورية الحكومة (انظر المادة 9)، على أن يدير الوزيـر الأول أعمالها [2]، ومن هنا ـ وفي ضوء التطبيق الفعلي ـ يبدو لنا أن النظـام المختلط في فرنسا يقترب من النظام الرئاسي في فترات التوافق الحزبـي بيـن رئيس الجمهورية والوزير الأول، عكس فترات الاختلاف الحزبي بينهما حيـث يقترب النظام من الشكل البرلماني .

- **اختصاصات الحكومة :**

تباشر الحكومة الكثير من الاختصاصات، تضاف إلى تلك التي تشترك مـع رئيس الجمهورية في القيام بها، ولعل أهم هذه الاختصاصات هي :

- أ ـ تتولى الحكومة رسم السياسة العامة للدولة، وتحديد أهدافها، والقيام على إدارتها[3]. ولها تحديد الوسائل اللازمة لتحقيـق سياسـتها، ومنـها الاستعانة بالإدارة والقوات المسلحة [4].
- ب – للحكومة الحق باقتراح القوانين وإحالتها إلى البرلمان .
- ج – للحكومة حق طلب التعبئة العامة وإعلان الأحكام العرفية .
- د – للحكومة إصدار أوامر تدخل عادة في نطاق القانون من أجل تنفيـذ برامجها بناء على تفويض من البرلمان بشروط خاصة[5].
- هـ – تتولى الحكومة إصدار القرارات التنظيمية (اللوائح) في جميـع المسائل التي أخرجها الدستور من نطاق القانون (المادة 37) .

---

[1] انظر الفقرة الأولى من المادة 49

[2] انظر الفقرة الأولى من المادة 21.

[3] انظر الفقرة الأولى من المادة 20

[4] انظر الفقرة الثانية من المادة 20.

[5] راجع المادة 38 .

• و – للحكومة الحق في التعيين في كل الوظائف المدنية والعسكرية، باستثناء تلك التي يقوم فيها رئيس الجمهورية بهذا التعيين [5] .

• **ب – البرلمان :**

نصت المادة 24 من دستور 1958 على أن البرلمان يتكون من: الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ .

□ **1– الجمعية الوطنية :**

يجري انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية بالاقتراع العام المباشر، من قبل جميع المواطنين الفرنسيين، ذكورا وإناثا، البالغين من العمر إحدى وعشرين سنة، والذين يتمتعون بالأهلية العقلية والأدبية، والمسجلين في القوائم الانتخابية .

وقد جعل القانون انتخاب النواب قائماً على أساس الدوائر الفردية، وطبقاً لنظام الأغلبية المطلقة. أي يتوجب على الفائز أن يحصل على هذه الأغلبية، بشرط ألا تقل عن ربع عدد الناخبين المسجلين في القوائم، وإلا أعيد الانتخاب في دورة ثانية يفوز فيها من يحصل على الأغلبية البسيطة.

ومدة ولاية الجمعية الوطنية خمس سنوات، وتضم 482 نائباً، منهم 470 لفرنسا الأم، و 17 نائباً لمقاطعات ما وراء البحار .

□ **2– مجلس الشيوخ :**

يجري الانتخاب لمجلس الشيوخ على درجتين، لتمثيل المناطق الإقليمية في فرنسا. أي أن الانتخاب يقوم على أساس الاقتراع العام غير المباشر، ويتم بوساطة هيئة انتخابية تكون هي بذاتها منتخبة، وتتألف من أعضاء الجمعية الوطنية، وأعضاء مجالس المحافظات، ومندوبي المجالس البلدية. ومدة ولاية أعضاء مجلس الشيوخ تسع سنوات، يجرى تجديد انتخاب ثلثهم كل ثلاث سنوات، وعدد الشيوخ ــ في الوقت الحاضر ــ 283 شيخاً منهم 264 لفرنسا الأم، و 13 لأراضي ومقاطعات ما وراء البحار، و 6 شيوخ يختارهم المجلس نفسه باسم الفرنسيين المقيمين في الخارج .

□ **3– صلاحيات البرلمان :**

يمارس البرلمان الفرنسي صلاحيات متنوعة يمكن ردها إلى ثلاثة أنواع:

---

[5] انظر اندريه هوريو : مصدر سابق 1/422.

تأسيسية، وتشريعية، وسياسية :ـــ

❖ **أولاً : الصلاحيات التأسيسية :**

منحت المادة 89 إلى البرلمان اختصاصاً مهماً في تعديل الدستور، فهو يملك حق المبادرة في التعديل، إلى جانب رئيس الجمهورية، كما يجب أن يوافق على اقتراح التعديل في المجلسين قبل عرضه على الاستفتاء، ثم إنه يستطيع أن يجيز مشروع التعديل دون عرضه على الاستفتاء، وذلك عندما يجتمع البرلمان بهيئة مؤتمر بناء على قرار رئيس الجمهورية، على أن يحصل المشروع على تأييد ثلاثة أخماس الأعضاء المشتركين في الاقتراع.

❖ **ثانياً الصلاحيات التشريعية :**

إن القاعدة الأساسية تقضي بأن يكون القانون من صنع البرلمان، ولكن دستور عام 1958 أحدث انقلاباً في هذه المفاهيم، حيث وزع الاختصاص في التشريع بين البرلمان وبين السلطة التنفيذية. فاختصاص البرلمان في التشريع تحدد بموجب المادة 34، وتعينت المسائل التي ظل البرلمان مختصاً بتحديد قواعدها .

وهذه المسائل تتعلق بوجه عام بالحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي تمنح للمواطنين لممارسة الحريات العامة، والضرائب، والجنسية، وقضايا الأحوال الشخصية، والجرائم والعقوبات، والانتخابات البرلمانية والمحلية، والدفاع الوطني، والمؤسسات العامة، وضمانات الموظفين، ورجال الجيش والتأميمات، والملكية الشخصية، وقوانين العمال والنقابات والتأمينات الاجتماعية .

أما بقية المسائل التي لم يأت ذكرها في المادة 34 فقد أصبحت من اختصاص السلطة التنفيذية التي تتولاها بوساطة القرارات والمراسيم التنظيمية(انظر المادة 37).

❖ **ثالثاً : الصلاحيات السياسية :**

إن الصلاحيات السياسية هي من صميم الصلاحيات المرتبطة بالنظام البرلماني، باعتبار أن مهمة البرلمان الأساسية هي توجيه رقابته على أعمال الحكومة وذلك بمنح الثقة لها ونزعها عنها.

وتنحصر مهمة الرقابة السياسية على الحكومة بالجمعية الوطنية وحدها دون مجلس الشيوخ(انظر المادة 48) إذ يتوجب على هذه الحكومة الحصول على ثقة الجمعية بمناسبة عرض برنامجها[1] . كما أن للجمعية الوطنية الحق في نـزع الثقة عن الحكومة[2]، وإجبارها على الاستقالة(انظر المادة 50).

- **ج – السلطة القضائية**

لقد أناط دستور سنة 1958 برئيس الجمهورية مهمة ضمان استقلال السلطة القضائية، يعاونه في ذلك المجلس الأعلى للقضاء[3]، وقد أحال الدستور إلى القانون مهمة تنظيم القضاء[4].

وفرنسا من دول القضاء المزدوج، بل هي مهد هذا النظام ومثاله النموذجي في العالم. أي أن في فرنسا جهتين قضائيتين مستقلتين: :—

- **تتولى الأولى**: وهي جهة القضاء العادي مهمة الفصل في المنازعات الخاصة الناشئة بين الأفراد، وعلى رأس هذه الجهة محكمة النقض.
- **وتقوم الثانية**: وهي جهة القضاء الإداري بحسم المنازعات الإدارية التي تثور بين الإدارة والأفراد، وعلى رأس هذه الجهة مجلس الدولة الفرنسي .

وقد أنشأ الدستور هيئتين قضائيتين أخريتين: همـا المجلس الدستوري، والمحكمة القضائية العليا .

فالمجلس الدستوري الذي يتكون من تسعة أعضاء معينين، فضلاً عن رؤساء الجمهورية السابقين[5]، يتولى مهمة حماية الدستور، عن طريق الرقابة على دستورية القوانين[6]، ومهمة الرقابة على صحة انتخاب رئيس الجمهورية(انظر المادة 58)،وأعضاء مجلس البرلمان(انظر المادة59)، والإشراف على صحة عمليات الاستفتاء وإعلان نتائجه(انظر المادة60)، فضلاً عن رقابته على سلطة الحكومة في احترام اختصاصها التنظيمي[7].

---

(1) انظر الفقرة الأولى من المادة 49.

(2) انظر الفقرة الثانية من المادة 49.

(3) انظر الفقرتين 1،2 من المادة 64.

(4) انظر الفقرة الثالثة من المادة 64

(5) انظر الفقرتين 1،2 من المادة 56.

(6) انظر: نصوص الفقرات 1،2،3 من المادة 61.

(7) أدمون رباط: مصدر سابق،374/1.

أما المحكمة القضائية العليا فتتألف من أعضاء، ينتخبهم مجلسا البرلمان بالتساوي[1]، ومهمتها محاكمة رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه الخيانة العظمى، بناء على قرار يتخذه المجلسان كل على حدة، وكذلك محاكمة أعضاء الحكومة عن أعمالهم إذا كانت تلك الأعمال تشكل جناية أو جنحة، أو شركائهم في حالات التآمر ضد سلامة الدولة (انظر المادة 68).

---

[1] انظر الفقرة الثانية من المادة 67.

الباب الثالث

الدســـتور

سندرس في موضوع الدستور كلا من:

* تعريفه.
* وتعيين نشأته.
* وبيان أنواعه.
* وكيفية تعديله.
* وكفالة احترام قواعده.

في الفصول الآتية :ـ



الفصل الأول

تعريف القانون الدستوري

ظهر اصطلاح القانون الدستوري لأول مرة في إيطاليا، عندما جعله الفقيه "دي ليزو" عنواناً لمحاضرات ألقاها في جامعة فيرارة عام 1797. وقد انتقل هذا الاصطلاح إلى فرنسا على يد أستاذ إيطالي اسمه "روسي" ذهب ليحاضر في جامعة باريس عام 1834. وذلك عندما قرر "جيزو" الذي كان يعمل وزيراً للمعارف في عهد حكومة الملك لويس فيليب تدريس مادة القانون الدستوري، كمادة من مواد الدراسة في كلية الحقوق بجامعة باريس .

وكان هدف جيزو من استحداث مادة القانون الدستوري هو شرح أحكام الوثيقة الدستورية، وضمانات الحقوق الفردية التي قررها دستور سنة 1830، والدعاية له.

غير أن هذا الاصطلاح لم يكتب له الاستقرار، حيث تغير الوضع مع قيام إمبراطورية لويس نابليون عام 1852، إذ ألغي كرسي القانون الدستوري من كلية الحقوق، وتم إدماج المادة مع مادة القانون الإداري في كرسي القانون العام.

ثم عاد موضوع القانون الدستوري إلى الظهور مرة أخرى في ظل الجمهورية الثالثة، حيث تقرر تدريسه في قسم الدكتوراه عام 1882، و في قسم الليسانس عام 1889، ومنذ ذلك التاريخ استقر كموضوع مستقل من موضوعات الدراسة في كليات الحقوق في الجامعات الفرنسية.

أما في الدول العربية فإن الشائع في بداية هذا القرن هو استخدام عبارة الحقوق الأساسية، للدلالة على القانون الدستوري، ولكن في الثلاثينيات منه أخذ اصطلاح القانون الدستوري في الانتشار في غالبية الدول العربية.

وتدل كلمة دستور كما شاع استعمالها في اللغة العربية على معنى التأسيس والتنظيم، يقابلها في الفرنسية مصطلح CONSTITUTION الذي يعني نفس المعنى، وهو التأسيس والتكوين والتنظيم.

غير أن الأخذ بالمعنى اللغوي لكلمة دستور يؤدي إلى تعريف القانون الدستوري تعريفا واسعا، يشمل جميع القواعد القانونية التي تتصل بالدولة في أساسها وتكوينها وشكلها. مما يعني بأن القانون الدستوري يشمل ــ فضلاً عن القواعد المتعلقة بتنظيم شؤون الحكم ــ القواعد المتصلة بنظام السلطتين الإدارية والقضائية ومسائل الجنسية.

وهذا التحديد الواسع لمعنى القانون الدستوري يتعارض والاعتبارات الأكاديمية والتقاليد الجامعية، في البلاد العربية واللاتينية، التي استقرت على قصر موضوعات القانون الدستوري على القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة.

لذلك نجد أن الفقه لا يأخذ بالمدلول اللغوي في تعريف القانون الدستوري، وإنما يعتمد على معيارين اثنين، هما: المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي .

المبحث الأول

المعيار الشكلي

يعتمد المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري على الشكل أو المظهر الخارجي للقاعدة القانونية أو الجهة التي أصدرتها، ولهذا يسمى بالمعيار العضوي أيضا.

وعليه يتحدد القانون الدستوري بتلك القواعد والأحكام التي تتضمنها الوثيقة الدستورية، سواء كانت هذه القواعد قواعد دستورية بحسب طبيعتها وجوهرها، أو أنها لا تعتبر كذلك، لعدم اتصالها بنظام الحكم وبالسلطات العامة في الدولة .

واستناداً إلى المعيار الشكلي؛ فإنه لا يتصور وجود القانون الدستوري إلا في الدول التي تملك دساتير مكتوبة، لأن دراسته تتحدد في شرح وتفسير النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية. وبالتالي فإن كل قاعدة منصوص عليها في صلب هذه الوثيقة هي قاعدة دستورية، بينما لا تعتبر من هذا القبيل أي قاعدة لم تتضمنها هذه الوثيقة، حتى وإن كانت قاعدة دستورية من حيث طبيعتها وجوهرها.

وفي ضوء ما تقدم يتبين بأن دراسة القانون الدستوري تبعـــاً للمعيـــار الشكلي، تنحصر في القواعد المدونة في وثيقة الدستور، والصادرة من سلطة مختصة، والتي لا يمكن تعديلها إلا بعد اتباع إجراءات خاصة، تختلف عـــن تلك الإجراءات التي تتبع عند وضع وتعديل القانون العادي. وبذلك يتطـــابق معنى القانون الدستوري مع قانون الدستور.

➢ تقدير المعيار الشكلي

يمتاز المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري بالوضوح والتحديـد، لأنه يتحدد بتلك القواعد المدونة في وثيقة الدستور فقط، هذه الوثيقـــة التـــي صدرت عن سلطة مختصة هي السلطة التأسيسية، مما أضفى على الأحكـــام التي تضمنتها قدرا عاليا من السمو. بحيث صارت تحظى بالاحترام، لمجـــرد كونها واردة في هذه الوثيقة، ســـواء كـــانت أحكامـــا دســـتورية بطبيعتـــها وموضوعها، أو أنها لم تكن كذلك. فالقاعدة القانونية تعتبر قاعدة عليا وسامية بمجرد إدراجها في صلب الدستور، وبالتالي تصبح في مرتبـــة أعلـــى مـــن مرتبة القوانين العادية.

وعلى العكس من ذلك؛ فإن تضمين قاعدة قانونية ـــ حتى وإن كانت من بين أهم القواعد الدستورية في ثنايا قـــانون عـــادي ـــ لا يمنحـــها القدســـية المطلوبة، وقد يجعلها عرضة للتلاعب.

لذلك نجد أن الدول الراسخة في التجربة الدستورية تحرص على تضمين دساتيرها جملة القواعد الدستورية المتصلة بتنظيم الدولة، والسلطات العامـــة، وحقوق وحريات الأفراد. وتحرص في نفس الوقت على عدم تضمين الوثيقة الدستورية تلك القواعد التي تختلف مع طبيعتها.

وعلى الرغم من ذلك، فقد تعرض المعيار الشكلي فـــي تحديـــد معنـــى القانون الدستوري إلى العديد من **الانتقادات، والتي يمكـــن تلخيصـــها بمـــا يأتي:ـــ**

- 1- يؤدي الأخذ بالمعيار الشكلي في تعريف القانون الدســـتوري إلـــى إنكار وجود قواعد دستورية في دول الدساتير العرفية. وهي دول لا توجد بها وثيقة دستورية مكتوبة، وتعتمد على العرف في تنظيم شؤون الحكـــم فيها.

- 2- وكذلك يؤدي الأخذ بالمعيار الشكلي إلى إنكار وجود العرف الدستوري في دول الدساتير المكتوبة. وهذه نتيجة يعوزها المنطق، إذ أن من المسلمات في فقه القانون الدستوري أن نظام الحكم في أية دولة لا تحدده الوثيقة الدستورية فحسب، وإنما توجد إلى جانب هذه الوثيقة قواعد ذات طابع دستوري تجد مصدرها في العرف الدستوري، ومن أمثلة تلك القواعد، القاعدة التي جرى عليها العمل في لبنان من أن يكون رئيس الجمهورية مسيحياً لبنانياً، ورئيس مجلس الوزراء مسلماً سنياً، ورئيس مجلس النواب مسلماً شيعياً .

- 3- ينتج عن الاعتماد على المعيار الشكلي إدخال موضوعات ليست دستورية بطبيعتها إلى تعريف القانون الدستوري، لمجرد ورودها في وثيقة الدستور. حيث تضمنت بعض الدساتير موضوعات لا تعد دستورية بحسب طبيعتها، وإنما تتعلق بقوانين أخرى، مثال ذلك الحكم الخاص بإلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية والذي ورد في الدستور الفرنسي الصادر عام 1848، وكذلك الحكم الخاص بتحريم إنتاج الخمور أو نقل المشروبات الكحولية أو استيرادها لأغراض الشرب، والذي جاء به التعديل الثامن عشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية.

وهكذا يؤدي الاعتماد على المعيار الشكلي إلى إضفاء الصفة الدستورية على مسائل ليس لها أدنى علاقة بالمسائل الدستورية، لمجرد ورودها في وثيقة الدستور، وكان من المناسب أن ترد في قوانين عادية. غير أن المشرع الدستوري ضمنها صلب الدستور، رغبة منه في إضفاء صفة الثبات والاستقرار والجمود عليها، نظراً لأهميتها من وجهة نظره.

- 4- وفي مقابل ذلك؛ نجد أن هناك موضوعات تتصل اتصالاً وثيقاً بالنظام الدستوري، ولكنها لم ترد بالوثيقة الدستورية، وإنما تم تنظيم أحكامها بمقتضى قوانين عادية. والأخذ بالمعيار الشكلي يستبعد إضفاء الصفة الدستورية على هذه الأحكام، على الرغم من أنها أحكام ذات طبيعة دستورية. ولعل أبرز مثال على ذلك، هو قواعد وأحكام الانتخاب التي تصدر بها قوانين خاصة في أغلب دول العالم، كذلك القواعد المنظمة للأحزاب السياسية أيضا .

وهذه الموضوعات كما هو واضح تعد من صميم الموضوعات الدستورية، ومع ذلك فإنها لم ترد في الوثيقة الدستورية، وإنما نظمت بقوانين عادية،

والسبب في ذلك يعود إلى رغبة المشرع الدستوري في إضفاء نوع من المرونة وعدم الجمود عليها، بحيث تظل إمكانية تعديلها أيسر، مما لو تضمنتها الوثيقة الدستورية.

- 5- كذلك يؤخذ على المعيار الشكلي إهماله ما يوجد عادة من فروق أساسية بين النصوص التي تتضمنها الوثيقة الدستورية، وبين مآل هذه النصوص في الواقع، أي بين الواقع القانوني والواقع العملي. أي أن تعريف القانون الدستوري لا يقف عند حد معرفة النصوص، وإنما يلزم فوق ذلك معرفة الكيفية التي يتم بها تطبيق هذه النصوص.

وهكذا تكشف لنا الانتقادات السابقة عن قصور المعيار الشكلي في إعطاء تعريف محدد ودقيق للقانون الدستوري، مما يتطلب البحث عن معيار آخر لتحقيق هذا الغرض، وتعتقد غالبية الفقه الدستوري أنه يتحقق في ظل المعيار الموضوعي .

المبحث الثاني

المعيار الموضوعي

يعتمد المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري على مضمون أو جوهر القاعدة، دون النظر إلى شكلها أو مصدرها أو الإجراءات المتبعة في إصدارها. وعلى هذا الأساس تعتبر القاعدة من الدستور إذا كانت من حيث مضمونها وجوهرها من طبيعة دستورية، سواء وردت هذه القاعدة في الوثيقة الدستورية أم لم ترد فيها. وبالتالي تعتبر القاعدة دستورية حتى وإن نظمت بقوانين عادية، أو تقررت بمقتضى العرف الدستوري .

وإذا كان معظم فقهاء القانون الدستوري يأخذون بالمعيار الموضوعي، ويرجحونه على المعيار الشكلي، فإنهم يختلفون بعد ذلك في تحديد الموضوعات التي يتضمنها، فما يعتبر من قبيل القواعد الدستورية في نظر البعض، لا يعتبر كذلك في نظر البعض الآخر.

ويذهب الاتجاه الغالب في الفقه إلى اعتبار موضوع الدولة، ونظام الحكم فيها، وتنظيم السلطات العامة، وكيفية أداء هذه السلطات لواجباتها، والعلاقات التي تربط بين أجهزتها المختلفة، وحقوق الأفراد وحرياتهم، من قبيل الموضوعات الدستورية، وكذلك يميل الاتجاه الحديث في الفقه إلى اعتبار

الموضوعات التي تحدد الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية – أي الفكرة القانونية التي تعمل في ظلها السلطات العامة – من صميم الموضوعات الدستورية. وبناء على ذلك يتضمن القانون الدستوري الموضوعات التي تبين نظام الحكم في الدولة، ومسألة الحقوق والحريات العامة، إضافة إلى الفكرة القانونية التي يعمل في إطارها النظام السياسي.

وسنحاول بيان هذه الموضوعات الثلاثة كما يأتي : —

◻ 1- القواعد التي تحدد نظام الحكم في الدولة :

إن القواعد التي تحدد نظام الحكم في الدولة هي تلك القواعد التي تبين طبيعة أو شكل الدولة: وما إذا كانت هذه الدولة دولة موحدة أو دولة اتحادية، وتبين شكل الحكومة: وما إذا كانت حكومة ملكية أو جمهورية، ديمقراطية أو دكتاتورية، كما تتضمن القواعد التي تنظم السلطات العامة من حيث كيفية تكوينها، واختصاصاتها، وأدائها لعملها، والعلاقات التي تربط بين أجهزتها المختلفة .

وجدير بالملاحظة أن السلطات العامة تباشر واجباتها عن طريق الأفراد الذين يعينهم الدستور للتعبير عن إرادتها. وبهذا فإن الأثر القانوني الذي يترتب على تعيين هيئات الدولة، وتحديد الأفراد الذين يعبرون عن إرادتها، هو أن الهيئة والفرد يصبحون من بين سلطات الدولة الدستورية. وبهذا يتحول هؤلاء الأفراد من محكومين إلى حكام بموجب قواعد الدستور، وبالتالي فإنهم حين يباشرون الحكم لا يمارسون امتيازاً خاصاً بهم، وإنما يمارسون وظيفة يستمدون سندهم الشرعي في ممارستها من الدستور.

◻ 2- القواعد التي تحدد الحقوق والحريات العامة :

تعتبر القواعد التي تحدد الحقوق والحريات الأساسية للأفراد من صميم الموضوعات الدستورية. ولعل الدساتير ما كانت لتنشأ إلا من أجل الاعتراف بحقوق الأفراد وحرياتهم، واعتبار هذه الحقوق حقوقا عليا ومقدسة، تكفلها الدولة وتعمل على صيانتها. ولذلك فإن أول ما فعله الأفراد الذين ثاروا ضد الاستبداد هو النص على الحقوق والحريات الأساسية في متن دساتيرهم، أو في مقدماتها، أو في وثائق تتمتع بقدسية خاصة تسمى بإعلانات الحقوق .

وأول إعلان لحقوق الإنسان هو الإعلان الأمريكي الذي ذكرته وثيقة الاستقلال الصادرة في عام 1776، وتبع ذلك صدور إعلان حقوق

الإنســـان والمواطن إثر الثورة الفرنسية عام 1789، ومن ثم أصبـــح هــذا الإعلان مقدمة لدستور عام 1791.

وقد ظل الطابع المحلي سائداً على مسألة حقوق الإنسان، إلى أن أقــرت الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة عام 1948 وثيقة الإعلان العالمي لحقــوق الإنسان. وبناء على هذه الوثيقة أصبحت حقوق الأفراد وحرياتـــهم مســألة داخلية واردة في دساتير الدول وقوانينها الأساســية، ومســألة دوليــة لــها حرمتها، منظمة بالإعلان المذكور وما تبعه من عهود صادرة عـــن الأمـــم المتحدة [1] .

وبناء على ما تقدم؛ فليس صحيحاً تعريف القانون الدستوري على أنه فن أو تنظيم السلطة، وإنما هو تنظيم للسلطة والحرية في الوقت نفسه. وذلك لأن ممارسة السلطة ليست غاية في ذاتها ــ كما يذهب إلى ذلك الأستاذ أندريـــه هوريو ــ وإنما هي وسيلة لتحقيق مصلحة المحكومين. كما أن الحرية ليست مطلقة بلا حدود، بل لابد من ضوابط وقيود لمباشرتها من قِبَل سلطة منظمــة وإلا تحولت إلى فوضى .

د 3 – القواعد التي تحدد الفكرة القانونية:

تعتبر من قبيل الموضوعات الدستورية أيضا تلك القواعد التـــي تحـــدد الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. أي القواعد التي تحدد الاتجـاه الأيديولوجي أو الفلسفي الذي يقوم عليه النظام السياسي في الدولة.

إن تنظيم السلطات الحاكمة ليس غاية في حد ذاته، وإنمـــا هـــو وســيلة لتحقيق هدف تسعى إليه هذه السلطات، فالدستور لا يقتصـــر علـــى تنظيـم السلطات العامة، وتحديد اختصاصاتها، وبيان كيفية عملها، وإنما يحدد الهدف الذي تسعى اليه، وتسترشد به في تصرفاتها، أي أن قواعد الدستور هي التـي تحدد الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يقوم عليها النظـــام السياسي، والتي يتعين على السلطات الحاكمة مراعاتها. وبهذا فـــإن قواعـــد

---

[1] توجد خمسة صكوك قانونية رئيسية للأمم المتحدة تتعلق بتحديد وضمان حماية حقـــوق الإنسان وهي: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والعهد الدولي الخاص بـــالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، والعهد الدولـــي الخـــاص بـــالحقوق المدنيـــة والسياسية لعام 1966، والبروتوكولان الاختياريان للعهد الأخير .

الدستور هي التي ترسم الإطار القانوني العام للدولة، وتحدد فكـــرة القـــانون التي تعمل في ظلها سائر السلطات العامة، والأشخاص القائمين عليها.

وتختلف الدساتير في كيفية بيان فكرة القانون التي تأخذ بها، فمنـــها مـــا ينص عليها صراحة، ومنها ما يترك أمر التعرف عليها إلى مضمون قواعـده دون النص عليها.

وعلى وجه العموم، تخضع جميع الأنظمة السياسية مهما تباينت طـــرق الحكم فيها إلى فكرة قانونية أساســية، تكــون منـــاراً للتنظيـــم الاجتمـــاعي والاقتصادي، ومرشداً للنشاط السياسي .

ويلاحظ في هذا الخصوص، أن جانباً من الفقه يذهب إلى إخـــراج هـــذه الموضوعات من عداد الموضوعات الدستورية، استناداً إلى أنها موضوعـــات تتعلق بالجانب الاجتماعي والاقتصادي، ولا ترتبط بالتنظيم السياسي، وبالتالي ليس لها علاقة بنظام الحكم في الدولة، أو بتنظيم السلطات العامة فيها.

وخلاصة القول: لا يقتصر الدستور على تنظيم السلطات العامـــــة فـــي الدولة من ناحية تركيبها العضوي فحسب، وإنما يمتد ليشمل أيضا نشاط هـــذه السلطات، استناداً إلى الفكرة القانونية التي حددها الدستور نفسه. هذه الفكـــرة التي تشمل التنظيم السياسي والحريـــات العامـــة، وتشـــمل كذلـــك النشـــاط الاجتماعي والاقتصادي، باعتبارها جميعاً أهدافاً يعمل النظام الحـــاكم علـــى تحقيقها، وأيديولوجية يلتزم باتباعها، وإلا اعتُبر ذلك انتهاكاً لروح الدستور.

الفصل الثاني

أساليب نشأة الدساتير

تتنوع الأساليب التي تنشأ بها الدساتير بتنوع أنظمة الحكم في العالم. وذلك لأن كل دستور هو نتاج للأوضاع الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية المحيطة به، وعلى وجه الخصوص مستوى التطور الذي بلغه النظام السياسي.

ففي ظل الأنظمة السياسية القديمة القائمة على الحكم المطلق – حيث لا حدود ولا قيود على سلطات الحكام – لم تنشأ الدساتير المكتوبة، لأن هذه الدساتير ما نشأت إلا لتقييد سلطات الحكام، والحد منها.

ولكن مع انتشار الأفكار الديمقراطية، والرغبة في الحد من الحكم المطلق، ظهرت الحاجة إلى تدوين الدساتير، من أجل تحديد الواجبات والحقوق لكل من الحكام والمحكومين. غير أن الانتقال إلى الديمقراطية وتقرير مبدأ سيادة الشعب لم يتم دفعة واحدة، وإنما مر بتطورات عديدة، حيث كانت السلطة في الماضي تختلط بشخص الحاكم، وكان يباشر من خلالها اختصاصات مطلقة، لذلك فلا مجال لنشأة الدساتير التي تضع القيود على سلطات الحكام.

وبعد ظهور الأفكار التحررية، وبروز حالة الخلاف على تحديد الصاحب الحقيقي والفعلي للسيادة، هل هو الشعب أم الحاكم ؟، وتمسك هذا الأخير بأنه هو، وليس الشعب صاحب السيادة، نجد أن الدساتير التي تم تدوينها في ظل هذه المرحلة كانت من صنع الحاكم، في شكل منحة منه إلى الشعب. وفي مرحلة تالية: – وبعد ظهور النظريات الفلسفية التي تدعو إلى جعل السيادة، وبالتالي ممارسة السلطة شركة بين الحاكم والشعب – صدرت الدساتير في شكل عقد بينهما، أي بين الحاكم من جانب والشعب من جانب آخر .

وبعد انتصار إرادة الشعب على إرادة الحاكم، وتمسكه بحقه الذي يقوم على أساس أنه الصاحب الحقيقي والفعلي للسيادة، انفرد بوضع الدساتير، وذلك عن طريق جمعية تأسيسية، أو عن طريق الاستفتاء الدستوري .

وبناء على ذلك سوف نتناول موضوع أساليب نشأة الدساتير في مبحثين متعاقبين : نخصص الأول للأساليب غير الديمقراطية، ونخصص الثاني للأساليب الديمقراطية .

المبحث الأول

الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

ذكرنا أن الأساليب غير الديمقراطية هي التي تظهر فيها إرادة الحاكم وحده في وضع الدستور، أو أن تشترك إرادته مع إرادة الشعب في وضعه. هكـــذا تصدر الدساتير بموجب هذا الأسلوب: إما بشكل منحة من الحاكم، أو في شكل عقد بين الحاكم والشعب.

المطلب الأول

أسلوب المنحة

يصدر الدستور في شكل منحة: إذا تنازل الحاكم بإرادته المنفـــردة عـــن بعض سلطاته للشعب، أو أن يحددها ببعض القيود، بواسطة قواعد قانونية يَمُنُّ بها على شعبه في صورة دستور.

والأصل في هذه الدساتير أن الحاكم هو مصدر السلطات، ومنبع الحقـــوق والحريات، يجمع بين يديه جميع الوظـــائف والاختصاصـــات، ومـــن بينـــها الاختصاص التأسيسي. غير أن انتشار الأفكار الديمقراطيـــة، ونضـــج وعـــي الشعوب بحقوقها، والدعوة إلى الحد من السلطان المطلق، دفع الحكام إلى منـــح شعوبهم دساتير، تنازلوا بموجها عن جزء من ســـيادتهم، ليظـــهروا بمظـــهر المتفضلين على شعوبهم، قبل أن تجبرهم الأوضاع على التنـــازل عـــن جُـــلِّ سيادتهم، وبالتالي يفقدون هيبتهم وكرامتهم .

وهكذا؛ وعلى الرغم من أن الشكل الخارجي للدســـتور الصـــادر بطريـــق المنحة يظهر على أنه عمل قانوني صادر بالإرادة المنفـــردة للحـــاكم، فـــإن الدستور لم يكن ليصدر إلا نتيجة لضغط الشعوب علـــى حكامـــها، ووعيـــها بحقوقها، وخوف الحاكم من ثورتها وتمردها .

ويسجل لنا التاريخ أمثلة كثيرة لدساتير صدرت بطريق المنحـــة، ومنـــها الدستور الفرنسي لعام 1814 الذي أصدره لويس الثامن عشر للأمة الفرنسـية، عقب هزيمة نابليون بونابرت وعودة الملكية، وكذلك دســـتور فاريـــا لســـنة

1818، وجدير بالإشارة،أن معظم دساتير الولايات الألمانية في القرن التاسع عشر صدرت بهذه الطريقة.

ومن أمثلة الدساتير الممنوحة كذلك: الدستور الإيطالي لعام 1848، والدستور الياباني لعام 1889، ودستور روسيا لسنة 1906، وإمارة موناكو لعام 1911، وكذلك الدستور المصري لعام 1923، ودستور إثيوبيا لعام 1931.

ونتيجة لصدور الدستور بطريق المنحة يثور تساؤل هام، حول قدرة الحاكم الذي منح الدستور: هل له الحق في سحبه أو إلغائه ؟ وللإجابة على هذا السؤال انقسم الفقه إلى اتجاهين:ـ

- يذهب **أولهما** إلى قدرة الحاكم على استرداد دستوره، طالما كان هذا الدستور قد صدر بإرادته المنفردة، على شكل منحة، لأن من يملك المنح يملك الاسترداد. يساند هذا الرأي أمثلة حدثت فعلاً، حيث أصدر شارل العاشر ملك فرنسا قراراً ملكياً عام 1830 بإلغاء دستور عام 1814، تحت حجة أن المنحة أو الهبة في الحقوق العامة تشبه الهبة في الحقوق الخاصة، وكما يحق للواهب الرجوع عن الهبة. يحق للملك الرجوع عن دستوره، إذا صدر عن الشعب جحود للمنحة ونكران للجميل.

- وينكر **ثانيهما** على الحاكم حق استرداد دستوره، ما دام هذا الدستور قد صدر، حيث تترتب عليه حقوق للأمة، فلا يحق للحاكم ـ عندها ـ المساس به إلا بالاستناد إلى الطرق القانونية المقررة بالدستور نفسه، حتى مع التسليم بأن صدور الدستور كان وليداً للإرادة المنفردة للحاكم، لأن هذه الإرادة تصلح أن تكون مصدراً للالتزامات، متى ما صادفت قبولاً من ذوي الشأن.

وجدير بالإشارة أن الدستور الصادر بطريق المنحة يدرس على اعتبار أنه مرحلة تاريخية، تمثلت بالانتقال من الملكيات المطلقة إلى الملكيات المقيدة، وقد انقضت وانتهت هذه المرحلة منذ زمن، نتيجة لزوال الحكم الفردي، واستعادة معظم الشعوب لكامل حقوقها في السيادة والسلطة. ومع ذلك، فمازالت بعض الدساتير تعتمد على الإرادة المنفردة للحاكم، في نشأتها وفي إصدارها، منذ تسلمه للسلطة وحتى مماته، وإن أمكن استبداله بغيره ... وقائمة

الدساتير التي صدرت بهذه الطريقة كبيرة. ولنا من عالمنا العربي أمثلة متعددة، حتى أن بعضها لا زال نافذاً إلى يومنا هذا .

المطلب الثاني

أسلوب العقد

ينشأ الدستور وفق طريقة العقد بناء على اتفاق بين الحاكم من جهة والشعب من جهة أخرى. أي لا تنفرد إرادة الحاكم بوضع الدستور كما هو الحال في صدور الدستور على شكل منحة، وإنما يصدر الدستور تبعاً لهذه الطريقة بتوافق إرادتيْ كلٍّ من الحاكم والشعب. ويترتب على ذلك ألا يكون بمقدور أي من طرفي العقد الانفراد بإلغاء الدستور أو سحبه أو تعديله .

وعلى هذا النحو تُمَثّلُ طريقة العقد أسلوباً متقدماً على طريقة المنحة، لأن الشعب يشترك مع الحاكم في وضع الدستور في طريقة العقد، بينما ينفرد الحاكم بوضع الدستور في طريقة المنحة .

وبناء على ذلك؛ يعد أسلوب العقد مرحلة انتقال باتجاه الأساليب الديمقراطية. خاصة وأن ظهور هذا الأسلوب ــ لأول مرة ــ كان نتيجة لنشوب ثورات، في كل من إنجلترا وفرنسا. ففي إنجلترا ثار الأشراف ضد الملك جون، فأجبروه على توقيع العهد الأعظم في عام 1215، الذي يعتبر مصدراً أساسياً للحقوق والحريات. وبنفس الطريقة؛ تم وضع وثيقة الحقوق لعام 1689 بعد اندلاع ثورة ضد الملك جيمس الثاني، حيث اجتمع ممثلون عن الشعب، ووضعوا هذه الوثيقة، التي قيدت سلطات الملك، وكفلت الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. وتمت دعوة الأمير وليم الأورنجي لتولي العرش، على أساس الالتزام بالقيود الواردة بالوثيقة. وتشكل هاتان الوثيقتان جزءاً هاماً من الدستور الإنجليزي الذي يتكون معظمه من القواعد العرفية .

أما في فرنسا فقد صدر أول دستور فيها بطريقة العقد إثر ثورة سنة 1830 ضد الملك شارل العاشر، ووضع مشروع دستور جديد من قِبَل جمعية منتخبة من قِبَل الشعب، ومن ثم دعوة الأمير لويس فيليب لتولي العرش، إذا قبِلَ بالشروط الواردة بالدستور الجديد. وبعد قبول الأمير بهذه الشروط نودي به ملكاً على فرنسا .

ويشار كذلك؛ إلى أن جميع الدساتير التي صدرت بطريقة العقد كانت من عمل جمعيات منتخبة، والمثال على ذلك: دساتير كل من اليونان لسنة 1844، ورومانيا لسنة 1864، وبلغاريا لسنة 1879، حيث وضعت المجالس التشريعية في هذه الدول الدساتير المذكورة، ثم دعت أمراء أجانب لتولي العرش على أساس الالتزام بأحكامها .

وعلى الرغم من أن أسلوب العقد يعد أسلوباً تقدميا أكثر من أسلوب المنحة، فإنه لا يعد أسلوباً ديمقراطياً خالصاً، لأنه يضع إرادة الحاكم على قدم المساواة مع إرادة الشعب، بينما تفترض الديمقراطية أن يكون الشعب هو صاحب السيادة، لا يشاركه فيها ملك ولا أمير .

المبحث الثاني

الأساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير

ينفرد الشعب بموجب الأسلوب الديمقراطي بوضع الدستور، باعتباره صاحب السيادة، ومصدر جميع السلطات، لا يشركه في هذه المهمة أحد. والأسلوب الديمقراطي في وضع الدساتير إما أن يكون عن طريق جمعية تأسيسية، وإما أن يكون عن طريق الاستفتاء الدستوري .

المطلب الأول

أسلوب الجمعية التأسيسية

في هذه الحالة يقوم الشعب بانتخاب هيئة تمثله، تنحصر مهمتها في وضع الدستور الذي يصبح نافذاً بمجرد إقرار صيغته النهائية وإعلانه من قِبَل الجمعية، دون أن يتوقف ذلك على موافقة أحد. وتسمى هذه الهيئة المنتخبة الجمعية التأسيسية .

إن قيام الشعب بانتخاب أعضاء الهيئة التأسيسية شرط لازم للاعتراف لها بهذه الصفة، ولكي تكون جديرة بوضع قواعد الدستور، وذلك لأن هذه الهيئة تمارس مهمتها نيابة عن الشعب، ومن أجل أن يتحقق معنى النيابة، ينبغي أن يفصح الشعب عن رأيه، ويقوم بتشكيل هيئته التأسيسية التي تضع له قواعد دستوره، بواسطة الانتخاب .

وعلى هذا الأساس؛ فإنه لا يصح تشكيل هذه الجمعية بأية وسيلة غير وسيلة الانتخاب، وإلا كان الدستور في هذه الحالة صادراً بواسطة لجنة فنية أو غير فنية، لا بواسطة جمعية تأسيسية .

ولكي تكون الهيئة التي تضع الدستور هيئة تأسيسية حقيقية لا يصح أن تقوم السلطة التشريعية العادية القائمة بوضعه، حتى وإن كانت منتخبة من قبل الشعب، لأن هذه السلطة هي سلطة منشأة لوضع التشريعات لا سلطة تأسيسية أصلية تنحصر مهمتها في وضع الدستور. فالشعب هو وحده صاحب السلطة التأسيسية، يملك أن يخول ممثلين عنه، تكون مهمتهم وضع الدستور[1].

وما دام الشعب قد انتخب الجمعية التأسيسية، وخَوَّلَهَا مهمة محددة هي وضع الدستور، فإن عملها ينتهي بطبيعة الحال بمجرد الانتهاء من وضع وثيقة الدستور وإقرارها.

ويدين أسلوب الجمعية التأسيسية بنشأته إلى الولايات المتحدة الأمريكية، حين قامت معظم الولايات، ابتداء من عام 1776، بانتخاب جمعية نيابية، تسمى CONVENTION ، تتولى وضع الدستور، وبموجب طريقة الجمعية التأسيسية أيضا تم وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية في عام 1787، حيث قامت جمعية تأسيسية اجتمعت في فيلادلفيا بوضعه [2].

وقد رحب رجال الثورة الفرنسية بهذا الأسلوب، لأنه جاء معززاً لما كانوا ينادون به، من ضرورة إيجاد سلطتين، أولهما تأسيسية لوضع الدستور وتعديله، وثانيهما تشريعية تنحصر مهمتها في سن القوانين العادية وتعديلها. وبذلك يكون في الدولة نوعان من القوانين، قوانين عليا هي القوانين الدستورية، وأخرى تليها في المرتبة هي القوانين العادية. وقد استقرت منذ الثورة عبارة الجمعية التأسيسية للدلالة على الهيئة المنتخبة، التي تقوم بوضع الدستور وتعديله[3]. وقد تم وضع دستور الجمهورية الفرنسية الأولى في 24 حزيران عام 1793 بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة. وكذلك الأمر في دستور 1795 ، ودستور 1848، ودستور 1875 [4] .

(1) إبراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة، ص72.
(2) طعيمة الجرف: مرجع سابق، ص92.
(3) إسماعيل مرزة: مرجع سابق، ص129.
(4) أنظر مؤلفنا في النظم السياسية، ص194.محمد عبد العال: مرجع سابق، ص60.

وقد انتشر أسلوب الجمعية التأسيسية في وضع الدساتير، لا سيما بعد الحرب العالمية الثانية. حيث أخذت به يوغسلافيا في وضع دستورها لعام 1946، وإيطاليا عام 1947، وتشيكوسلوفاكيا عام 1948، ورومانيا عام 1948، والمجر عام 1949، والباكستان عام 1956، وكذلك بعض الدساتير العربية: كالدستور العراقي لعام 1925*، والدستور الأردني لعام 1946ثم 1952، والدستور السوري لعام 1950، والدستور التونسي لعام 1959 .

وجدير بالملاحظة أنه على الرغم من أن مهمة الجمعية المنتخبة تنحصر في وضع الدستور، بحكم وظيفتها التأسيسية، فإنه حدث في فرنسا أن مارست بعض جمعياتها التأسيسية الوظيفة التشريعية، وأصدرت أحياناً قوانين عادية، وقد حدث ذلك في الجمعية المنتخبة التي وضعت دستور 1793، والجمعية المنتخبة لوضع دستور 1848، والجمعية التي انتخبت عام 1871 ووضعت دستور عام 1875.

---

* علي الرغم من اختلاف الفقه في طبيعة أسلوب نشأة الدستور العراقي، فإن جمعية تأسيسية منتخبة أقرته بصيغته النهائية، ونجد من المفيد سرد قصة نشأة الدستور العراقي لعام 1925، ليقف القارئ بنفسه علي الأسلوب الغريب الذي نشأ به، فقد أعلن الملك فيصل، كما أشارت المادة الثالثة من المعاهدة العراقية البريطانية لعام 1922، ضرورة العمل علي وضع الدستور في أقرب وقت، ولهذا الغرض تم تأليف لجنة بريطانية تحت إشراف السير بيرس كوكس، مهمتها وضع مشروع دستور للعراق، علي أن تأخذ بنظر الاعتبار المادة الأولي من صك الانتداب الذي أقرته عصبة الأمم المتحدة، والمادة الثالثة من المعاهدة البريطانية العراقية لعام 1922. وقد استوحت اللجنة في إعداد الدستور أهم مبادئه من الدستور الأسترالي والنيوزلندي، وأرسل إلي وزارة المستعمرات حيث أجرت عليه بعض التعديلات ثم أعيد إلي العراق، حيث تألفت لجنة عراقية بريطانية لدراسته، وقد وجد الأعضاء العراقيون أن مشروع الدستور لا يلبي طموحات الشعب، لذلك تقدموا بمشروع دستور آخر، استوحوا مبادئه من الدستور العثماني والدستور الياباني، إلا أن الأعضاء الإنجليز رفضوه، وللتوفيق بين وجهتي النظر، تم إرسال المشروعين: العراقي والبريطاني، إلى وزارة المستعمرات في لندن مرة أخري، وهناك تمت صياغة مشروع منقح، استوحيت بعض نصوصه من دساتير تركيا وإيران ومصر، وتم توقيعه من قبل الحكومتين البريطانية والعراقية عام 1923، وأعلن على الرأي العام كمشروع لدستور العراق، ثم عرض مشروع الدستور على المجلس التأسيسي المنتخب استنادا إلى القانون 365لسنة 1924، وبعد أخذ ورد، ومناقشات وجدل، تدخل المعتمد البريطاني مهددا المجلس بقضية الموصل، مما دفع الأعضاء إلى الموافقة على الدستور، وبعد ذلك تم إرسال الدستور إلى عصبة الأمم للموافقة عليه، فأعادته العصبة إلى العراق للتنفيذ وللعمل بموجبه. للمزيد من التفاصيل،انظر: إسماعيل مرزة: مرجع سابق، ص 131–.

المطلب الثاني

أسلوب الاستفتاء الدستوري

بموجب طريقة الاستفتاء الدستوري، يتم التعرف على رأي الشعب في مشروع الدستور، بحيث لا يصبح هذا المشروع دستوراً سارياً إلا بعد إقراره من قبل الشعب، بواسطة الاستفتاء .

وبهذا يمارس الشعب سيادته بصورة مباشرة، فيضع دستوره بنفسه، لا بواسطة نواب عنه كما هو الحال في أسلوب الجمعية التأسيسية. ويتم ذلك عن طريق قيام لجنة فنية حكومية أو جمعية منتخبة بتحضير وإعداد مشروع الدستور، ثم يعلن هذا المشروع على الرأي العام للاطلاع على نصوصه، فيتم تحديد موعد التصويت، فإذا صَوَّتَ الشعبُ بالموافقة أصبح الدستور نافذاً، دون حاجة لعرضه على أية جهة أخرى. أي أن الشعب هو صاحب القرار النهائي في قبول الدستور أو رفضه .

وما دام الشعب هو صاحب القرار النهائي فإن الاستفتاء الدستوري يتحقق سواء تم إعداد الدستور عن طريق لجنة فنية أو عن طريق جمعية منتخبة . غير أن تحضير الدستور من قِبَل جمعية منتخبة يحقق الديمقراطية بصورتها المثالية، حيث يباشر الشعب سلطته بطريقة غير مباشرة، حين تقوم جمعية منتخبة بإعداد الدستور، ثم بطريقة مباشرة حين يصوت الشعب على هذا الدستور.

وهنا لابد من الإشارة، إلى أن أسلوب الاستفتاء الدستوري هو الأقرب إلى الديمقراطية بصورتها المثالية ــ من الناحية النظرية على الأقل ــ لأن الشعب صاحب السيادة ومصدر جميع السلطات يقوم بوضع دستوره بنفسه.

غير أنه ينبغي أن لا يؤخذ هذا الأمر على علاته، لأن الكثير من الأنظمة الاستبدادية أخذت به ولا تزال، لإضفاء واجهة كاذبة من المشروعية على نظمها. ابتداءً من الاستفتاء الذي جري في فرنسا عام 1799 لإقرار دستور نابليون ، إلى الاستفتاءات التي أجرتها الحكومات الدكتاتورية في ألمانيا النازية، وإيطاليا الفاشية، والعديد من الاستفتاءات التي نظمتها الحكومات المطلقة في البلدان المتخلفة .

أما بشأن المفاضلة بين طريقة الجمعية التأسيسية وطريقة الاستفتاء الدستوري، فنرى أن هذه الطريقة الأخيرة تتطلب وعياً سياسياً شعبيا متقدماً، ومناخاً ديمقراطياً سليما، لكي يؤتي الاستفتاء أكله. ودليلنا ما حصل عند التصويت على دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة سنة 1946، حيث تم إعداده من قِبَل جمعية منتخبة، ومع ذلك فقد رفضه الشعب عند تصويته عليه. وبعد أن قامت جمعية منتخبة جديدة بإجراء بعض التعديلات عليه، طُرح مرة ثانية على الاستفتاء، فوافق الشعب عليه، أما في الدول التي تفتقر شعوبها إلى درجة متقدمة من الوعي السياسي، فنجد أن الحكومات فيها تلجأ إلى الاستفتاء من أجل التظاهر بالديمقراطية، عن طريق تزييف إرادة الشعب. ودليلنا تلك النتائج الغريبة والتي تتراوح نسبتها في بعض الدول بين 99.00 % وبين 99.99 %.

الفصل الثالث

أنواع الدساتير

تنقسم الدساتير من حيث تدوينها أو عدم تدوينها إلى: دساتير غير مدونة أو عرفية، ودساتير مدونة أو مكتوبة، كما تنقسم من حيث إجراءات تعديلها إلى: دساتير مرنة، وأخرى جامدة، وعلى هذا النحو، سوف ندرس موضوع أنواع الدساتير في مبحثين:—

- ❖ **الأول** : نخصصه للدساتير غير المدونة والدساتير المدونة .
- ❖ **الثاني** : ونخصصه للدساتير المرنة والدساتير الجامدة .

المبحث الأول

الدساتير غير المدونة والدساتير المدونة

المطلب الأول

الدساتير غير المدونة

وهي الدساتير التي تستمد معظم أحكامها من العرف، ولا يتدخل في وضعها المشرع الدستوري، ولا تصدر بها وثيقة رسمية. أي أن هذا الدستور يتكون من قواعد عرفية انبعثت من مجموع التقاليد والعادات والمبادئ الأساسية، فاكتسبت مع الزمن قوة القانون [1] .

ويعتبر الدستور الإنجليزي المثال التقليدي للدساتير غير المدونة، بل هو الدستور الوحيد الذي مازال قائماً إلى اليوم، لأنه لا يستمد قواعده من وثيقة دستورية، وإنما يستمد معظم أحكامه من العُرْف.

غير أن اعتبار الدستور الإنجليزي المثال التقليدي للدساتير غير المدونة أو العرفية لا يعني أنه يتكون من العرف فقط، وإنما توجد إلى جانب هذا

---

(1) محمد آل ياسين: القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 32، وإبراهيم شيحا: المصدر السابق، ص 92 .

العرف ــ والذي يشكل معظم قواعد الدستور ــ وثائق مدونة، صدرت خلال عدة قرون من الزمن. ومن أهم هذه الوثائق[1]:ــ

◆ أ – وثيقة الحريات: CHARTER OF LIBERTIES

صدرت هذه الوثيقة عام 1101 في عهد الملك هنري الأول، تقرر فيـــها إعطاء بعض الحقوق والحريات لأبناء الطبقة الأرستقراطية.

◆ ب – العهد الأعظم: MAGNA CARTA

ثار النبلاء ضد الملك جون، فأرغموه على إصدار العهد الأعظم في عـــام 1215، ترك هذا العهد أثرا كبيراً في تاريخ إنجلترا، نظراً لما احتـــواه مـــن نصوص، قررت الكثير من الحقوق والحريات الشخصية والتجاريـــــة، وفـــي مجال وجوب التزام العدالة في القضاء وغيرها[2].

◆ ج – ملتمس الحقوق: PETITIONS OF RIGHTS

صدرت هذه الوثيقة عام 1628 في عهد الملك شارل الأول، وهـــي فـــي مضمونها تأكيد لأحكام العهد الأعظم.

◆ د – بيان الحقوق: BILL OF RIGHTS

أصدر البرلمان هذه الوثيقة في عام 1689، وتضمنت الكثير من المبـــادئ التي دعمت سلطات البرلمان، وحرمت على الملك تعطيـــل نفـــاذ القوانيـــن، وفرض الضرائب، وعموماً لم يَعُدْ له أية سلطة على أموال الدولة.

◆ هـ – قانون التسوية: ACT OF SETTELMENT

أصدر البرلمان هذا القانون في عام 1701 لتنظيم وراثة العرش.

◆ و– قانون البرلمان: ACT OF PARLIMENT

صدر هذا القانون في عام 1911. وتم بموجبه ترجيح كفة مجلس العموم على مجلس اللوردات في المسائل المالية، وكذلك في حالة حصول خـــلاف، بين المجلسين، وإصرار كل منهما على موقفه.

---

[1] أنظر في تفصيل هذه الوثائق: إسماعيل مرزه: مرجع سابق، ص 302ــ.

[2] للمزيد من التفاصيل عن الماكنا كارتا، انظر مؤلفنا في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 137 – 138 .

المطلب الثاني

الدساتير المدونة

وهي الدساتير التي تصدر معظم أحكامها عن المشرع الدستوري، في صورة نصوص تشريعية، سواء تم جمعها في وثيقة واحدة أو في وثائق متعددة.

وقد كانت الدساتير العرفية في السابق هي الأصل، والاستثناء كانت الدساتير المدونة. أما في عالم اليوم، فقد انقلبت القاعدة، وأصبحت الدساتير المدونة هي السائدة، ولم يبق من الدساتير العرفية إلا دستوراً واحداً، ويرجع ذلك إلى انتشار الأفكار الديمقراطية التي تدعو إلى تدوين الدساتير، لأن الدستور المدون بنظرهم أدل على السيادة الشعبية، وإن قواعده تسمو على القواعد العرفية، إضافة لما يتمتع به من تحديد ووضوح، وما يوفره للأفراد من سهولة الاطلاع على نصوصه والتعرف على أحكامه، وخاصة تلك المتعلقة بحقوقهم وحرياتهم.

وهكذا اتجهت دول العالم نحو تدوين دساتيرها، وكانت البداية في عام 1776 عندما وضعت فرجينيا — المستعمرة البريطانية السابقة في أمريكا — دستورها، وفي عام 1787 صدر الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية، وهو أول دستور مكتوب متكامل، والذي لا زال نافذاً إلى يومنا هذا، بعد إدخال 26 تعديلاً عليه.

ثم انتقلت حركة تدوين الدساتير من أمريكا الشمالية إلى كل من أوربا وأمريكا الجنوبية، حيث أصدرت فرنسا بعد ثورتها الكبرى أول دستور مكتوب، وكان ذلك في عام 1791، ثم وضعت دستوراً جديداً في عام 1793، وآخر في عام 1795، ورابع في عام 1799، وتتابعت إصدار الدساتير حتى بلغ عددها 16 دستوراً، كان آخرها دستور سنة 1958 الحالي. كذلك أصدرت عدة دول أوربية دساتير مكتوبة مثل بلجيكا في عام 1831، وسويسرا وإيطاليا في عام 1848 وهولندا في عام 1887 وغيرها.

أما في أمريكا الجنوبية، فإن تدوين الدساتير يعود إلى عام 1811، حيث صدرت أربعة دساتير، اثنان صدرا في كولومبيا وآخران في كل من شيلي

وفنزويلا. واعتباراً من ذلك التاريخ، وخلال أقل من قرنيـــن، صـــدر فـــي عشرين جمهورية لاتينية ما يقارب 200 دستوراً.

وبعد الحرب العالمية الأولى انتشرت حركة تدوين الدساتير، سواء مـــن قبل الدول المنهزمة بعد أن تخلصت من حكامها الذين تسببوا في هزيمتـــها، ومثال ذلك دستور فايمر في ألمانيا عام 1919، دستور النمسا عـــام 1920، ودستور روسيا في عام 1918، ودستور تركيا في عام 1924، أو من قبـــل الدول التي استقلت حديثا، مثل دستور بولندا في عام 1919، ودستور مصـــو في عام 1923، ودستور العراق في عام 1925.

وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية، ظهرت حركة جديدة لتدوين الدساتير، عمت بلدان آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينيـــة، نتيجـــة لانحســـار الاســـتعمار وتصاعد حركة التحرر، وحصول العديد من الدول على استقلالها.

وعلى نحو ما ذكرناه سابقا، من أن الدستور العرفي لا يتكون من العرف فقط، وإنما توجد إلى جانب هذا العرف وثائق مكتوبة، فإن الدستور المـــدون أيضا لا يتكون من وثيقة أو وثائق مكتوبة فقط، وإنما توجد إلى جانب ما هـــو مكتوب منه قواعد عرفية. وهذا ما يدفعنا إلى محاولة التعـــرف علـــى دور العرف الدستوري في ميدان الدساتير المدونة.

➢ دور العرف الدستوري في ميدان الدساتير المدونة

احتل العرف الدستوري مكانة هامة في النظم السياسية القديمـــة، حيـــث كان المصدر الرسمي، بل والوحيد للقواعد الدستورية، وذلـــك لأن العـــرف كان أسبق من القانون المدون من الناحية التاريخية. عليه تزامن مع اكتمـــال عناصر الدولة ظهور مجموعة من القواعد التي تبين كيفية تنظيم ســـلطاتها العامة .

لا نزاع في أن القواعد الدستورية التي كانت تحدد كيفية مباشرة مهمـــة الحكم في الدولة، والاتجاهات العامة التي تنظم الحيـــاة السياســـية، وجميـــع المسائل التي تتصل بنظام الحكم، والتي يعيش في ظلها شعب الدولة حكامـــاً ومحكومين، كانت قواعد قامت في البداية على أساس العادات والسوابق التي أفرزتها الحياة السياسية.

ولا خلاف في أن العرف الدستوري مازال يشكل مصـــدراً هامـــاً مـــن مصادر القانون الدستوري في المجتمعات الحديثة، حيـــث يحتـــل العـــرف

الدستوري في إنجلترا مثلاً أهمية مرموقة، إذ يعتبر المصدر الرئيسي لأحكام الدستور، وذلك لأن أهم قواعد نظام الحكم فيها تقوم على العرف، الذي نشأ ونما وتطور جيلاً بعد جيل منذ العصور الوسطى.

وجدير بالإشارة، أن التسليم للعرف الدستوري بمكانة هامة، وقيمة قانونية، هو محل اتفاق أوساط الفقه، بالنسبة للدول التي ليس لها دساتير مكتوبة. غير أنه أمر مثير للجدل في هذه الأوساط، بالنسبة للدول التي لديها دساتير مكتوبة، إذ يذهب البعض إلى إنكار أي دور للعرف في الشؤون الدستورية، بينما يقر الأغلبية بدوره في إنشاء قواعد دستورية .

وعلى ذلك، فإن إعطاء العرف أهميته كمصدر للقواعد الدستورية، والاعتراف له بالقيمة القانونية، أمر مسلم به من قبل أغلبية الفقه. غير أن هذه الأهمية تختلف في دول الدساتير المكتوبة عنها في دول الدساتير العرفية، وإن كان هذا التقسيم نسبياً، إذ لا توجد دولة دستورها مدون بالكامل، وأخرى دستورها عرفي بالكامل، وإنما يقوم ذلك التقسيم على أساس الصفة الغالبة للقواعد الدستورية في الدولة، وبالتالي اعتبار الدستور دستوراً مدوناً إذا كانت أغلب قواعده مدونة في وثيقة أو وثائق دستورية، واعتباره عرفياً إذا كانت أغلب قواعده عرفية غير مدونة[1].

➢ تعريف العرف الدستوري

وقبل بيان معنى العرف الدستوري، ينبغي أن نفرق بينه وبين مصطلح الدستور العرفي، إذ يعني هذا الأخير — الدستور العرفي — مجموعة القواعد القانونية غير المدونة، أو الناشئة عن الأعراف والسوابق، التي تنظم شؤون الحكم، وتبين حقوق وحريات الأفراد العامة. وهو خاص في الدول التي لا توجد بها وثيقة دستورية، كما هو الحال في نظام الحكم البريطاني .

أما العرف الدستوري فهو عبارة عن عادة تتصل بموضوع دستوري درجت السلطات العامة على اتباعها، بحيث تولّد الإحساس في ضمير الجماعة على وجوب احترامها، والشعور بأنها أصبحت قاعدة قانونية ملزمة.

(1) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة، ص149ـ.، وفؤاد العطار: مرجع سابق، ص223، ومحسن خليل: مرجع سابق، ص565، ومحمد عبد العال: مرجع سابق، ص86،87، وابراهيم شيحا: مرجع سابق، ص99، وإسماعيل مرزه: مرجع سابق، ص81.

أي أن العرف الدستوري هو عبارة عن قواعد قانونية غير مدونة، تتصل بموضوع دستوري، وتنشأ عن طريق الأعراف والسوابق. ولكن الفرق بينهما أن هذا العرف يوجد في بلاد الدساتير المكتوبة بجوار الوثائق الدستورية .

غير أن تواجد العرف الدستوري في دول الدساتير المدونة إلى جانب الوثيقة الدستورية، لا يعني عدم تواجده في دول الدساتير العرفية ــ كما يذهب بعض الفقه[1] ــ لأن الدستور العرفي مكون من أعراف دستورية. إلا أن هذه العادات والسوابق أصبحت جزءاً من الدستور ا لعرفي ــ بعد أن اكتسبت صفتها الملزمةـــ وأصبحت مندمجة فيه، لا متواجدة إلى جانبه[2] .

وعلى ذلك؛ فإن العرف الدستوري الذي نعنيه هنا هو العرف الذي يمكن أن ينشأ إلى جانب الوثيقة الدستورية في دول الدساتير المدونة، لتفسير نص غامض من نصوصه،أو لتكملة نقص في أحكامه، أو لتعديل قاعدة من قواعده. وهكذا تظهر أهمية العرف الدستوري في ميدان الدساتير المدونة، وخصوصاً في ظل الدساتير الجامدة، وهي تلك الدساتير التي تتطلب لتعديل قواعدها إجراءات مشددة، تفوق في شدتها إجراءات تعديل القانون العادي. وعلة ذلك تعود إلى قدرة العرف الدستوري على تعديل الدستور المرن بسهولة تامة .

➢ أركان العرف الدستوري

لقد سبق أن قلنا أن العرف الدستوري يعني عادة تتصل بشأن من شؤون الحكم، أو بحقوق وحريات الأفراد، أو ببيان الاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، درجت السلطات العامة على اتباعها، بحيث تولد الإحساس بوجوب احترامها، والإيمان بأنها أصبحت قاعدة ملزمة.

ومن هذا التعريف يتبين أن **للعرف الدستوري ركنين اثنين: ركن مادي، وركن معنوي.** وهو بهذا لا يختلف عن العرف في القانون الخاص، وإن كان لمضمون هذين الركنين مفهوماً متميزاً في ميدان القانون الدستوري .

(1) إبراهيم شيحا: مرجع سابق، ص 102، رمزي الشاعر: مرجع سابق، هـ ص 143.
(2) ثروت بدوي: مرجع سابق، ص 42، حيث يذهب إلى أن في بريطانيا عرفا دستوريا إلى جانب دستورها العرفي .

❖ أولاً : الركن المادي:

يتمثل الركن المادي في العادة التي تنتهجها إحدى السلطات الحاكمة في الدولة، في شأن من الشؤون الدستورية، بصورة متكررة وعامة وثابتة. وبذلك يشترط لتحقق الركن المادي توافر عدة شروط تتمثل في: التكرار، العمومية، الثبات .

◆ أ – التكرار:

لا تنشأ العادة من استعمالها مرة واحدة، وإنما يلزم أن يجري العمل بها بصورة متكررة، من جانب السلطات الحاكمة، ويكاد أن يكون الاتفاق تاما في أوساط الفقه على اشتراط تكرار التصرف الصادر من إحدى الهيئات العامة، لتوافر الركن المادي، وإن كانوا يختلفون في تحديد عدد مرات هذا التكرار[1].

ولا يقلل من هذا الاتفاق أن يذهب البعض إلى عدم ضرورة التكرار، وإنما قد يكفي تصرف واحد، طالما كان هذا التصرف معبراً عن ضمير الجماعة، ودافعاً إلى الاعتقاد بقيام قاعدة قانونية جديدة[2].

والحقيقة، فإنه على الرغم من أن التصرف الأول يمثل السابقة الأولى، التي تعد أساس ومنطلق العرف، فإن هذا التصرف الواحد لا يكفي، ما لم يتأكد بواسطة تكرار العمل به، لكي يتحول إلى عادة دستورية .

(1) يذهب البعض إلى أن تكرار التصرف مرتين يعد كافياً لتوافر شرط التكرار، لأن مرونة العرف تكفي وجود سابقتين، وبهذا أخذت المحكمة الاتحادية العليا في سويسرا في حكم لها صدر عام 1917، قضت فيه بإلزامية عرف دستور بناءاً على تكرار الأخذ في سابقتين اثنتين، واحدة في عام 1870 والأخرى في عام 1914. لمزيد من التفاصيل راجع :عثمان خليل وسليمان الطماوي: القانون الدستوري، المبادئ العامة، ص 89 .

(2) سعد عصفور: مرجع سابق، ص85، ومحمد عبد العال: مرجع سابق، ص88،ويحيى الجمل: مرجع سابق، ص36، وقد أخذ إسماعيل مرزة بهذا الرأي، حيث أفاد بأن مرة واحدة قد تكفي، وقد لا تكفي مرات عديدة، لأن العبرة بتوافر الركن المعنوي، وهو يشاطر في ذلك العلامة ديفرجيه الذي يرى أن تكرار الفعل ليس ضروريا لقيام العرف، لأن العرف يمكن أن ينشأ استنادا إلى سابقة واحدة ،وقد لا ينشأ مهما تكررت الأفعال، انظر في ذلك:إسماعيل مرزة في كتابه المنوه عنه سابقا، ص97.

◆ ب – العمومية:

لا يكفي قيام إحدى الهيئات الحاكمة بانتهاج عادة في شأن من الشؤون الدستورية، بصورة متكررة، لكي يتحقق الركن المادي، وإنما يلزم لتحقق هذا الركن أن تكون هذه العادة الدستورية محل رضاء الهيئات الحاكمة الأخرى ذات العلاقة، أو على الأقل عدم اعتراضها على مسلك الهيئة الأولى التي قامت بالتصرف .

أما إذا اعترضت إحدى الهيئات الحاكمة على تصرف الهيئة الأولى، عندئذ لا ينشأ العرف، لعدم تحقق شرط العمومية. وتبعاً لذلك لم ينشأ عن عزل الرئيس الفرنسي MILLERAND عام 1924، وعزل البرلمان السويدي للملك، عرفاً دستورياً، لاعتراض المذكورين على العزل، لمخالفته لأحكام الدستور الخاص بكل منهما. وكمثال على ذلك أيضا إصرار ملك مصر في ظل دستور 1923 على تعيين رئيس الديوان الملكي، بأمر موقع منه، دون توقيع رئيس الوزراء، خلافاً للدستور. فكان يمكن أن تتحول هذه السابقة إلى عرف دستوري، لولا اعتراض رئيس الوزراء على هذا التصرف [1] .

ولا يكتفي عند جانب من الفقه لقيام العرف الدستوري عدم اعتراض إحدى السلطات العامة على تصرف إحداها، وإنما يجب – فضلاً عن ذلك – اقتران العرف بموافقة أفراد الجماعة، في صورة عدم اعتراضهم عليه. وفي حالة اعتراض أفراد الجماعة على تصرف إحدى الهيئات الحاكمة، فإن هذا الاعتراض يحول دون تحول التصرف إلى عرف، وذلك لأن للمحكومين مصالح مباشرة وأخرى غير مباشرة، فيما يراد وضعه أو تعديله من قواعد في المجال الدستوري[2].

ونحن لا يسعنا في هذا الخصوص إلا أن نساند هذا الاتجاه، لأن الموافقة أو عدم الاعتراض لا تتعلق بالحاكمين وحدهم، وإنما يلزم أن تمتد لتشمل المحكومين أيضاً، ذلك لأن القواعد العرفية تقوم على أساس الضمير العام للجماعة، ورضائها وقبولها بها. والجماعة تضم الحاكمين مثلما تضم

[1] إسماعيل مرزة: مرجع سابق، ص93-94،وإبراهيم شيحا: مرجع سابق،ص104هـ5، وثروت بدوي: مرجع سابق، ص83، ومحمد عبد الوهاب: مرجع سابق، ص43-44.
[2] انظر في ذلك: محمد ليله: مرجع سابق، ص 39، و فؤاد العطار،مرجع سابق، ص238، عبد الغني بسيوني: مرجع سابق، ص 427.

المحكومين، ولذلك تلزم موافقتهما، لتتحول السوابق إلى أعراف. إن اشـــتراط موافقة المحكومين، يمتد ليشمل جميع القواعد الدستورية العرفية، سواء تلـــك التي تمس حقوقهم وحرياتهم بصورة مباشرة، أو تلك التي لا تمس هذه الحقوق والحريات مباشرة ــ كما لو كانت القاعدة العرفية تتصل بعلاقـــة الســلطات العامة فيما بينها، دون ارتباط مباشر بالمحكومين ــ وذلك لأن كـــل قواعـد الدستور المكتوبة منها والعرفية، لابد وأن تكون محل اهتمام الأفراد، وتمـــس بشكل أو بآخر مصالحهم[1].

♦ ج – الثبات:

وأخيراً يلزم أن تكون العادة التي جرت الهيئات الحاكمة على الأخذ بها ثابتة ومستقرة، نتيجة لتمسك هذه الهيئات باحترامها، والتصرف بمقتضاها، دون أن تخرج عليها أو أن تخالفها، وحتى ولو لمرة واحدة، لأن هذه المخالفة الوحيـــدة تنفي عن القاعدة صفة الثبات والاستقرار، وتمنع تحولها بالتالي إلى عرف ملزم.

يضاف إلى ذلك أن ثبات العادة لا يتوافر، ما لم يتكرر اتباعها زمناً كافيـاً، لكي يتأكد استقرارها، ويدفع عنها صفة الضرورة العارضة. وقد يطول هـــذا الزمن أو يقصر، بحسب ظروف كل حالة على حدة. فمن القواعد الدســـتورية العرفية ما احتاج إلى قرن من الزمان أو أكثر لكي تتحقق له صفة الثبات، بينمـا هناك قواعد أخرى استقرت باتباعها لمدة عشرة ســنوات أو أقل. وفي جميـــع الأحوال فإن قِدَمَ القاعدة دليل على ثباتها واستقرارها.

❖ ثانيا: الركن المعنوي:

لا يكفي توافر الركن المادي لقيام العرف الدستوري وإنما يلزم أن يتحقـق الركن الآخر، وهو الركن المعنوي. أي أن يتولد في ضمير الجماعة الشـعور بأن الإجراء الصادر عن إحدى الهيئات الحاكمة قد أصبـــح قـــاعدة قانونيـــة ملزمة.

وكما بينا سابقاً، فإن الجماعة تشمل الحاكمين والمحكومين على حد سواء، أي لا يكفي صدور الإجراء من إحدى الهيئات الحاكمة لقيام الركن المعنـــوي، وإنما يلزم لقيام هذا الركن اقتناع الرأي العام به، أو على الأقل عدم الاعتراض عليه.

(1) محمد عبد الوهاب: مرجع سابق، ص 44 – 45.

وهكذا يصبح الإجراء الذي تتخذه إحدى السلطات العامة عرفاً عندما تتوافر له شروط التكرار والعمومية والثبات، ثم يستقر في ضمير الجماعة أنه أصبح قاعدة قانونية واجبة الاتباع.

أنواع العرف الدستوري

يتنوع العرف الدستوري الذي ينشأ إلى جوار الوثيقة الدستورية إلى ثلاثة أنواع، إذ قد يكون عرفاً مفسراً لنص من نصوص الدستور، أو قد يكون عرفاً مكملاً لنقص جاء فيه، أو قد يكون معدلاً لحكم من أحكامه.

ويختلف الفقه في تحديد القيمة القانونية لكل نوع من هذه الأنواع. وسنحاول بيان الصور الثلاث للعرف الدستوري: العرف المفسر، والعرف المكمل، والعرف المعدل، مع تحديد القيمة القانونية لكل منها:

أولاً – العرف المفسر:

يقتصر أثر العرف المفسر على تفسير نص من نصوص الدستور، والعمل على توضيحه، وبيان كيفية تطبيقه، وذلك من أجل إزالة غموضه، وإبعاد ما يكتنفه من إبهام. أي انه لا ينشئ قواعد جديدة، وإنما يعمل في دائرة النصوص وفي نطاقها، من اجل تحديد مدلولها، وتفسيرها تفسيراً يزيل غموضها.

وتتجلى أهمية العرف الدستوري المفسر في حالة إيجاز نصوص الوثيقة الدستورية، كما حصل مع دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة لعام 1875، حيث لعب العرف دوراً هاماً في تفسير وتوضيح العديد من نصوصه، وعلى سبيل المثال تفسير المادة الثالثة، التي تنص على أن "رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين"، حيث تقرر لرئيس الجمهورية سلطة إصدار اللوائح التنفيذية، على الرغم من عدم وجود نص يقر له صراحة هذا الحق، استناداً إلى أن كفالة تنفيذ القوانين لا تتأكد إلا بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها.

ولا خلاف في أن العرف الدستوري المفسر يقيد جزءاً من الدستور المدون الذي يقوم على تفسيره، فيأخذ تبعاً لذلك حكمه، سواء كان الدستور مرناً، أي

يمكن تعديله بنفس الإجراءات التي يعدل بها التشريع العادي، أو كان جامداً، أي يتطلب لتعديله إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي[1].

❖ ثانيا: العرف المكمل:

إذا تحدد دور العرف المفسر في تفسير ما قد يكون غامضاً من النصوص الدستورية وإزالة ما يعتريها من إبهام، أي أنه لا ينشئ حكماً جديداً، فإن العرف المكمل يتدخل لتنظيم موضوعات لم يتطرق إليها الدستور، أي أنه ينشئ حكماً دستورياً جديداً، من أجل إكمال النقص الموجود في القواعد الدستورية.

بناءا على ذلك يستند العرف المفسر على قواعد دستورية قائمة يعمل على تفسيرها، وإزالة غموضها، بينما لا يستند العرف المكمل على قواعد قائمة، وإنما يضع أحكاماً جديدة، لموضوعات لم يعالجها المشرع الدستوري أصلاً .

ومن الأمثلة التقليدية التي تذكر للإشارة إلى العرف المكمل هو ما نص عليه دستور فرنسا الصادر عام 1875، من الأخذ بمبدأ الاقتراع العام لتكوين البرلمان، دون الإشارة إلى كون الانتخاب مباشراً أو غير مباشر. وبما أن العرف كان يجري على أن يكون الانتخاب مباشراً، فقد استمر العرف في سريانه لإكمال هذا النقص .

ويذهب الرأي الراجح في الفقه إلى الاعتراف بشرعية العرف المكمل، استناداً إلى أنه يتولى مهمة إكمال النقص، وسد الفراغ، الذي أغفله المشرع الدستوري، دون أن يتضمن مخالفة لنص دستوري، أو أن يعدل حكماً من أحكامه[2].

[1] يتفق الفقه على مشروعية العرف المفسر، انظر في ذلك كل من :إسماعيل مرزه: مرجع سابق، ص 102، ثروت بدوي: مرجع سابق، ص72 ، محسن خليل: مرجع سابق، ص 566، محمد ليله: مرجع سابق، ص 44، يحيى الجمل: مرجع سابق، ص 36، إبراهيم شيحا: مرجع سابق، ص 111، محمد عبد العال: مرجع سابق، ص 91، محمد عبد الوهاب: مرجع سابق، ص 48، عبد الغني بسيوني: مرجع سابق، ص 431.

[2] انظر في تفاصيل ذلك : جابر جاد نصار:الوسيط في القانون الدستوري، ص 98، ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مصدر سابق، ص73، إبراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة، مصدر سابق، ص113ــ، عبد الغني بسيوني :النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص 433 .

❖ ثالثاً : العرف المعدل :

وهو ذلك النوع من العرف الذي يتضمن تعديلاً لنصوص الوثيقة الدستورية، ليمنح إحدى الهيئات الحاكمة اختصاصاً جديداً لم ينص عليه الدستور، أو ليحرم إحداها من اختصاص منحه الدستور إياها.

وهو بهذا يتضمن مخالفة لنص دستوري، ولا يقتصر على تفسير غموضه، أو إكمال ما أصابه من نقص، وهو على نوعين هما : العرف المعدل بالإضافة، والعرف المعدل بالحذف .

ويهدف العرف المعدل بالإضافة إلى منح إحدى هيئات الدولة الحاكمة اختصاصاً جديداً لم ينص عليه الدستور. ومن أمثلته ما كان سارياً في ظل دستور عام 1875 الفرنسي من قيام البرلمان في تفويض السلطة التنفيذية لوضع قواعد عامة عن طريق المراسيم، على الرغم من أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الوحيد في إصدار القوانين استناداً لأحكام الدستور .

أما العرف المعدل بالحذف فيهدف إلى حرمان إحدى الهيئات الحاكمة من اختصاص مقرر لها بموجب الدستور. ومن أمثلته عزوف رؤساء الجمهورية في فرنسا عن استعمال حقهم الدستوري في حل البرلمان في ظل دستور عام 1875 .

وفيما يتعلق بتحديد القيمة القانونية للعرف المعدل، فلم يتفق فقهاء القانون الدستوري بشأنها، حيث ظهرت ثلاثة اتجاهات:ـ

- يذهب **الأول:** إلى عدم مشروعية العرف المعدل، والى عدم الاعتراف له بأية قيمة قانونية، استناداً إلى عدم قدرة العرف على تعديل القواعد الدستورية المكتوبة ـ وخاصة الجامدة منها ـ التي تتطلب إجراءات وأوضاع خاصة ، وسلطة محددة لتعديلها .
- ويذهب **الاتجاه الثاني:** إلى الإقرار بشرعية العرف المعدل، استناداً إلى أن العرف ـ عندهم ـ هو تعبير عن الإرادة العامة ، هذه الإرادة التي تملك حق تعديل النصوص الدستورية المكتوبة .
- ويفرق **الاتجاه الثالث:** بين نوعي العرف المعدل، حيث يقر بشرعية العرف المعدل بالإضافة، استناداً إلى أنه قريب الشبه بالعرف المكمل، بينما لا يعترف هذا الاتجاه بشرعية العرف المعدل بالحذف، لأن عدم استعمال

إحدى الهيئات الحاكمة في الدولة لحق دستوري لها لا يلغي هـذا الحـق، ولها أن تستخدمه من جديد متى شاءت[1].

المبحث الثاني

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

المطلب الأول

الدساتير المرنة

يعد الدستور مرناً إذا لم يتطلب لتعديله إجراءات خاصـة، وإنمـا يمكـن تعديله بذات الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية. وبهذا فليس هناك فـوق بين الدستور المرن والقانون العادي، إلا من حيث الموضوع الذي ينظمه كـل منهما .

وتبعاً لذلك تتولى السلطة التشريعية مهمة تعديل نصوص الدستور المـرن، بذات الإجراءات التي تتبعها في وضع وتعديل القوانين العادية .

وهكذا تتمتع السلطة التشريعية في ظل الدستور المرن بسلطات واسـعة، تملك من خلالها إجراء ما تراه من تعديلات في نصوص الدسـتور، باتبـاع إجراءات ميسرة، هي ذات الإجراءات التي تتبعها في سن وتعديـل القوانيـن العادية .

ويعتبر الدستور الإنجليزي من أشهر الأمثلة على الدساتير المرنة، حيـث يستطيع البرلمان أن يعدل في القواعد الدستورية، سواء كانت هـذه القواعـد عرفية أو مدونة، دون اتباع إجراءات خاصة، وإنما بذات الطريقة التي يتبعـها في تعديل القوانين العادية.

[1] انظر في تفاصيل ذلك : إسماعيل مرزه: مصدر سابق، ص 104ــ، إبراهيـم شـيحا: مصدر سابق، ص 119ــ، عبد الغني بسيوني :مصدر سابق، ص 435ــ، ثروت بدوي: مصدر سابق، ص 64ــ .

وصفة المرونة لا تقتصر على الدساتير العرفية فقط، وإنما تشمل أيضـــا دساتير مكتوبة، إذا لم يتطلب لتعديلها إجراءات خاصة. ومن الأمثلة على ذلك،

الدستور الفرنسي الصادر عام 1814، والدستور الفرنسي الصادر عــــام 1830، والدستور الإيطالي الصادر عام 1848، والدستور السوفييتي الصــــادر عام 1918، ودستور ايرلندا الحرة الصادر عام 1922.

ويمتاز الدستور المرن بسهولة تعديل قواعده، مما يعطيـــه القـــدرة علـــى مسايرة التطورات السياسية والاجتماعية المتغيرة. غير أن هذه الميزة تعتـــبر عيباً في الدستور المرن، لأنها تضعف قدسيته، وقد تغري السلطة التشــــريعية على إجراء تعديلات دستورية لا ضرورة لها.

وفي ضوء ما تقدم، تثبت صفة المرونة للدستور إذا أمكن تعديل أحكامــــه بذات الإجراءات المتبعة في تعديل القانون العادي، ومن قِبَل نفـــس الســـلطة، وهي السلطة التشريعية، بصرف النظر عن الطريقة التـــي تـــم بـــها وضـــع الدستور، والسلطة التي قامت بسنه.

المطلب الثاني

الدساتير الجامدة

يوصف الدستور بالجمود إذا تطلب لتعديله إجراءات وأوضاع خاصـــة، تختلف عن الإجراءات والأوضاع التي يتم بها تعديل القوانين العاديـــة، أي لا يجوز تعديل الدستور إلا باتباع إجراءات أشد وأصعب من تلك الإجـــراءات المتبعة في تعديل التشريعات العادية .

ويحدد الدستور ذاته السلطة المناط بها أمر التعديل، والإجراءات الواجـــب اتباعها لإنجازه. فقد يمنح الدستور السلطة التشريعية العادية اختصاص تعديلـــه، ولكن باتباع إجراءات خاصة، مغايرة للإجراءات التي يتم بها تعديـــل القوانيـــن العادية، كأن يتطلب أغلبية خاصة، أو إجراءات إضافية. وقد لا يعطـــي حـــق التعديل إلى السلطة التشريعية العادية وحدها، وإنما يلزم موافقة الشـــعب عـــن طريق الاستفتاء.

كما يتحقق جمود الدستور إذا جعل مناط تعديله يعود إلى جمعية تأسيسية منتخبة من قِبَل الشعب، وقد تشارك الولايات في الدولة الاتحادية في أمر التعديل .

وفي جميع الأحوال، يكون الدستور جامداً بمجرد أن تختلف إجراءات تعديله عن إجراءات تعديل القوانين العادية، حتى وإن كان هذا الاختلاف يسيراً.

وجدير بالإشارة أن جمود الدستور يصيب النصوص الواردة بالوثيقة الدستورية، بصرف النظر عما إذا كانت هذه النصوص دستورية بجوهرها وموضوعها، أو خاصة بموضوعات أخرى لا علاقة لها بالموضوعات الدستورية من حيث جوهرها وموضوعها. وبهذا فإن صفة الجمود لا تمتد لتشمل الأحكام الدستورية التي تضمنتها قوانين عادية، لأنه يمكن تعديل هذه الأحكام بقوانين عادية .

والهدف الذي يسعى المشرع الدستوري لتحقيقه من إضفاء الجمود على الدستور هو كفالة نوع من الثبات والاستقرار على أحكامه، عن طريق تشديد الإجراءات المطلوبة لتعديله .

إضافة إلى ما يحققه الجمود من ثبات واستقرار؛ فإنه يحقق غرضاً آخر هو السمو الشكلي، بجوار السمو الموضوعي، مما يمنحه المزيد من القداسة والاحترام، لدى الهيئات الحاكمة وأفراد الشعب .

كما قيل أيضا؛ أن الجمود يتلاءم مع طبيعة المبادئ الدستورية، باعتبارها أعلى مرتبة من القوانين العادية، مما يستوجب عدم تساوي إجراءات تعديل النصوص الدستورية مع نصوص القوانين العادية[1].

ونظراً لما يحققه جمود الدستور من مزايا؛ اتجهت معظم دول العالم نحو الأخذ به، واختفت في المقابل الدساتير المرنة، ولم يبق منها إلا دستور واحد هو الدستور الإنجليزي .

ويعد دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1787 من بين أشهر الدساتير الجامدة، وكذلك دساتير فرنسا ابتداء من دستور عام 1848، وكذلك دستور عام 1875، دستور عام 1946، وأخيراً دستورها الحالي لعام 1958،

[1] انظر في مزايا الدساتير الجامدة: إبراهيم شيحا: مصدر سابق، ص139، وعبد الغني بسيوني: مصدر سابق، ص504، ومحسن خليل: مصدر سابق، ص576.

وقد أخذت سويسرا بفكرة جمود الدستور أيضا في دستورها النافذ الصادر عام 1874. ومن الدساتير العربية التي اعتمدت إضفاء الجمود على قواعدها: الدستور المصري لعام 1923(المادتان 156و158) ، والدستور العراقي لعام 1925(المادتان 118و119) ، والدستور الأردني لعام 1952(المادة126).

الفصل الرابع

تعديل الدساتير

من المسلم به في الفقه الدستوري وجود فكـرة قابليـة أحكـام الدسـتور للتعديل، هذه الفكرة ظهرت مع ظهور الدسـاتير المدونـة، واسـتقرت مـع استقرارها، دافع عنها المفكرون، وتبَنَّتْها الثورة الفرنسية[1].

فقواعد الدستور قواعد قانونية، ومن طبيعة القاعدة القانونية قابليتها للتغيير والتعديل، ثم إنها في حقيقتها تمثل انعكاساً للظـروف والأوضـاع السياسـية والاجتماعية والاقتصادية التي يعيشها المجتمـع، وبمـا أن هـذه الظـروف والأوضاع متغيرة على الدوام، تبعاً لقانون التطور، يلزم بالتالي تعديل الدستور ليواكب هذه التطورات، ولكي لا يقع الانفصال بين النصوص وبين الواقع .

ومع تسليمنا بإمكان تعديل الدستور، نرى في الوقت نفسه ضرورة توفـير قدر من الثبات والاستقرار على نصوصه، عن طريق وضع شروط وإجراءات خاصة لتعديلها .

وعلى ذلك تنحصر دراستنا في تعديل الدساتير الجـامدة، دون الدسـاتير المرنة التي لا تتطلب شروطاً وأوضاعاً خاصة لتعديلها، وإنمـا تقـوم بـهذه المهمة السلطة التشريعية العادية، بذات الشروط والإجراءات التي تعـدل بـها القوانين العادية .

ولدراسة هذا الموضوع يتعين علينا أن نحدد السلطة المختصة بـالتعديل ونطاق التعديل، ومراحل التعديل، وذلك على النحو الآتي : ـ

---

(1) نصت المادة الأولى من الدستور الفرنسي الصادر عـام 1791 علـى (أن الجمعيـة التأسيسية تقرر أن للامة كامل الحق الذي لا يقبل السقوط في أن تغير دستورها)

المبحث الأول

السلطة المختصة بتعديل الدساتير

يتوقف أمر تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور على نصوص الدستور ذاته، فهي التي تعين الجهة التي تقوم بهذه المهمة، وكيفية تكوينها، والشروط والإجراءات التي تعمل في إطارها .

وتسمى سلطة التعديل بالسلطة التأسيسية المنشأة، تمييزاً لها عن السلطة التأسيسية الأصلية، هذه الأخيرة هي التي قامت بوضع الدستور، دون أن تكون هنالك قواعد تنظيمية سابقة على وجودها، أو شروط وإجراءات حددت عملها، بينما تخضع الأولى لقواعد سابقة على وجودها، وشروط وإجراءات تعمل في إطارها .

ولقد تباينت الدساتير تبايناً كبيراً في أمر تحديد السلطة المختصة بالتعديل، فمنها من جعل هذا الاختصاص إلى السلطة التشريعية العادية تباشرها بإجراءات خاصة، ومنها ما أعطاه إلى جمعية تأسيسية منتخبة، ومنها من رد هذه السلطة إلى الشعب يزاولها عن طريق الاستفتاء .

❖ **أولاً: السلطة التشريعية:**

تسند بعض الدساتير أمر تعديلها إلى السلطة التشريعية العادية، ولكن باتباع إجراءات خاصة، تختلف عن الإجراءات التي تتبعها في تعديل القوانين العادية .

فمن الدساتير ما يتطلب أغلبية خاصة لتعديل نصوصه، مثل الدستور اللبناني الحالي الصادر عام 1926 الذي يشترط موافقة أغلبية الثلثين[1] .

ومنها ما يوجب اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، مع اشتراط أغلبية خاصة لإقرار التعديل، مثل الدستور الفرنسي الصادر عام 1875، وقد يشترط الدستور أغلبية خاصة في كل مجلس من مجلسي البرلمان، كما هو حال الدستور السوفييتي الصادر عام 1936 .

---

[1] انظر المادة 79 من الدستور المذكور.

وقد يذهب الدستور إلى مدى أبعد من ذلك، فيشترط حل البرلمان السابق، وانتخاب برلمان جديد يتولى مهمة التعديل، كما هو الحال في الدستور البلجيكي. وقد أخذ الدستور العراقي الصادر عام 1925 بهذا الحل ، حيث نصت المادة 119 منه على أن (كل تعديل يجب أن يوافق عليه كل من مجلسي النواب والأعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين، وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ عن المجلس المنحل مرة ثانية، فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما أيضاً يعرض على الملك ليصدق وينشر)

❖ ثانياً: الجمعية التأسيسية:

تلجأ بعض الدساتير إلى إعطاء سلطة التعديل إلى جمعية تأسيسية، تنتخب من الشعب، لمزاولة هذا الأمر. وقد أخذت بهذه الطريقة أغلبية دساتير الدويلات في الولايات المتحدة الأمريكية، وأغلبية دساتير دول أمريكا اللاتينية، وكذلك أخذ بها الدستور الفرنسي الصادر عام 1848 .

❖ ثالثا: الاستفتاء الدستوري :

ترد بعض الدساتير سلطة التعديل إلى الشعب ذاته، عن طريق استفتائه فيه، ولا يصبح التعديل نافذا إلا بعد موافقة الشعب عليه، بصرف النظر عن الجهة التي أعدت التعديل، سواء تولت هذه المهمة جهة حكومية، أو جمعية منتخبة .

وقد أخذت سويسرا بهذه الطريقة، سواء بالنسبة لدستورها الاتحادي أو بالنسبة لدساتير الولايات. وقد أخذ الدستور المصري الحالي الصادر عام 1971 بهذه الطريقة أيضاً، إذ تطلبت المادة 189 موافقة الشعب حتى يصير التعديل نافذاً .

وقد تبنى الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958 هذه الوسيلة، حيث تنص المادة 89 منه على ما يلي (... لكل من رئيس الجمهورية ــ بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ــ وأعضاء البرلمان اقتراح تعديل الدستور . ويجب أن يوافق مجلس البرلمان على مشروع التعديل، ويكون التعديل نهائياً بعد الموافقة عليه في استفتاء شعبي).

المبحث الثاني

نطاق التعديل

لقد انتهينا فيما سبق، إلى أن حق التعديل حق ثابت ومستقر في الفقه الدستوري، وذلك لأن من طبيعة القواعد الدستورية شأنها شأن جميع القواعد القانونية أنها قابلة للتغيير والتعديل. وانتهينا أيضاً إلى ضرورة إسباغ نوع من الجمود على قواعد الدستور، لتوفير قدر من الثبات والاستقرار عليها .

غير أننا نجد أن بعض الدساتير تضع القيود على نطاق التعديل، إذ قد يحظر بعضها تعديل بعض مواد الدستور بصورة مطلقة، وتقرر أخرى حظر تعديل جميع نصوصها خلال فترة زمنية محددة، أو في ظروف معينة تمر بها الدولة. وقد ثار الخلاف الفقهي حول القيمة القانونية لمثل هذه النصوص .

- **أولاً: الحظر الزمني:**

ويراد بالحظر الزمني تحريم تعديل بعض نصوص الدستور أو كلها خلال فترة زمنية محددة، وذلك لتحقيق قدر من الثبات والاستقرار للنظام السياسي الجديد، أو لتجاوز ظروف غير طبيعية تتعرض لها الدولة. ومثال ذلك ما نص عليه الدستور الفرنسي لعام 1791 من عدم جواز تعديله قبل مرور أربع سنوات على العمل به، والدستور اليوناني لعام 1930 الذي حدد هذه الفترة بخمس سنوات، والمصري لعام 1930 الذي مدَّ عدم جواز التعديل إلى عشر سنوات، كما أخذ الدستور العراقي لعام 1925 بفكرة الحظر الزمني على جميع مواده، إذ نصت المادة 119 على أنه (... لا يجوز قطعياً إدخال تعديل ما على القانون الأساسي إلى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه) .

وهناك أمثلة لدساتير تحظر التعديل لفترة محددة، هي فترة تعرض الدولة لظروف غير طبيعية، ومنها فرنسا في ظل دستورها الحالي الذي حرم تعديل نصوصه في حالة احتلال بعض أو كل إقليم الدولة بواسطة قوات أجنبية، وكذلك الدستور العراقي لعام 1925: حيث نصت المادة 22 على أنه (لا يجوز إدخال أي تعديل ما في القانون الأساسي مدة الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته)

❖ ثانيا: الحظر الموضوعي :

يتمثل الحظر الموضوعي في النص على عدم جواز تعديل بعض مـــواد الدستور بصورة دائمة، من أجل تدعيم نظام الحكم الذي أقامه الدستور . فنجـد النظم الملكية تحرص على عدم جواز تعديل النصوص المتعلقة بالشكل الملكي، وفي المقابل تمنع النظم الجمهورية تعديل الشكل الجمهوري في الحكم . ومـــن أمثلة ذلك ما نص عليه الدستور المصري الصادر عام 1923 من عدم جـــواز تعديل الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني وبنظام وراثة العــرش وبمبادئ الحرية والمساواة التي كفلها الدستور، وكذلك دستور المملكة المغربية الصادر عام 1972 الذي منع تناول النصوص الخاصة بالنظام الملكي للدولة أو النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي بالتعديل .

وفي المقابل نلمس حرص الأنظمة الجمهورية في فرنسا على تثبيت الحكم الجمهوري من خلال النص في دساتيرها المتتالية على عدم جواز التعــــرض للشكل الجمهوري. وقد جاء هذا النص في دستور عام 1875، ودســـتور عـــام 1946، واستقر في ظل الدستور الحالي الصادر عام 1958، كما أخذ الدســـتور الإيطالي عام 1947 بنفس المسلك، عندما حرم تعديل الشكل الجمهوري للحكم .

❖ ثالثا: القيمة القانونية لحظر التعديل :

اختلف الفقه في تحديد القيمة القانونية للنصوص التي تحظـــر التعديـــل، وظهرت ثلاثة آراء رئيسية، نعرضها على الوجه الآتي : ـــ

- **الرأي الأول:**

يذهب هذا الرأي إلى أن جميع النصوص التي تحظر تعديـــل الدســـتور هـــي نصوص لا تتمتع بأية قيمة قانونية، وأنها مجرد رغبات يضعها الحكـــام مـــن أجل المحافظة على سلطاتهم، وذلك لتعارضها مع طبيعة القواعـــد القانونيـــة وقابليتها للتبديل والتعديل، فضلاً عن تعارضها مع سيادة الأمة، وحقـــها فـــي إدخال ما تراه من تعديلات على دستورها، ثم إن الســـلطة التأسيســـية التـــي وضعت الدستور لا تملك الحق في تقييد السلطة التأسيسية المعبرة عـــن إرادة

الأمة في المستقبل، ولا يملك جيل من الأجيال إخضاع الأجيال القادمة لقوانينه[1].

- **الرأي الثاني:**

يقوم هذا الرأي على أساس التفرقة بين النصوص التي تحظر تعديل الدستور لفترة زمنية محددة، والنصوص التي تمنع التعديل بصورة مطلقة. أي أن هذا الرأي يفرق بين الحظر الزمني والحظر الموضوعي، فيسلم بمشروعية الحظر الزمني ــ لأنه حظر مؤقت، ومحدد بفترة زمنية، أو نتيجة لتعرض الدولة لظروف معينة، وأن هذا الحظر لا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، ولا يتنافى مع ضرورة تعديل الدستور، فهو أمر مؤجل لمدة محددة فقط.

ولا يعترف هذا الرأي بمشروعية الحظر الموضوعي، لأنه يمنع تعديل بعض النصوص بصورة دائمة، وهذا ما يجعله متعارضاً مع مبدأ سيادة الأمة، وحقها في تعديل دستورها [2].

- **الرأي الثالث:**

يذهب هذا الرأي إلى أن النصوص التي تمنع التعديل: الزمنية منها والموضوعية؛ هي نصوص قانونية ملزمة، ولها ما للنصوص الدستورية الأخرى، طالما ظل الدستور قائماً .

غير أن هذه النصوص قابلة للتبديل والتعديل شأنها شأن جميع القواعد القانونية، فإذا ما تم تعديلها سقط الحظر الوارد فيها على التعديل، وبهذا تكمن القيمة الفعلية لهذه النصوص في أنها تؤدي إلى منع التعديل إلا بعد روية وتفكير.

---

(1) من أنصار هذا الرأي: عبد الحميد متولي: المفصل في القانون الدستوري، ص152ــ.، و محمد ليلة: القانون الدستوري، ص 90 وما بعدها.

(2) من أنصار هذا الرأي الفقيه الفرنسي جورج بيردو ، أورده إبراهيم شيحا: مصدرسابق، ص 168 .

المبحث الثالث

مراحل تعديل الدستور

تتنوع الشروط والإجراءات المطلوبة لتعديل نصوص الدساتير، وتختلف الحلول من دستور إلى آخر، بحسب طبيعة النظام السياسي، ودرجة جمود الدستور .

وفي جميع الأحوال يتصدى الدستور ذاته لبيان كيفية تعديل قواعده، بتحديد الجهة التي تملك المبادرة في اقتراح التعديل، والجهة التي تستطيع البت فيه، وتلك التي تختص بإقراره بصورة نهائية، مع بيان بالأوضاع والإجراءات التي يتطلبها التعديل. ويمكن تقسيم مراحل تعديل مواد الدستور إلى ثلاث مراحل رئيسية هي : ــ

❖ **أولاً: مرحلة اقتراح التعديل :**

تختلف الدساتير في شأن تحديد الجهة التي تملك حق اقتراح تعديل موادها، حيث يقرر بعضها هذا الحق إلى الحكومة وحدها، بينما يقرره بعضها الآخر إلى البرلمان بمفرده، وتذهب طائفة ثالثة إلى إعطائه إلى الحكومة والبرلمان معاً، وقد يتقرر حق التعديل للشعب نفسه.

- **ففي الحالة الأولى؛** تمنح الحكومة حق المبادرة في اقتراح تعديل مواد الدستور، عندما يميل النظام السياسي إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية. ومثال ذلك ما أخذ به نابليون بونابرت حين جعل حق اقتراح تعديل الدستور من اختصاصه دون سواه، وكذلك حين اعتمد دستور عام 1952 في فرنسا على حل مشابه، عندما منع الاعتداد بالاقتراحات المقدمة من جانب مجلس الشيوخ في شأن تعديل الدستور إلا إذا أخذت بها الحكومة. ومن الدساتير الحديثة التي أعطت حق اقتراح تعديل نصوص الدستور إلى الحكومة وحدها: دستور البرتغال الصادر عام 1933، ودستور رومانيا الصادر عام 1938، وكذلك دستور اليابان لعام 1946[1]

[1] انظر: إسماعيل مرزه: مصدر سابق، ص 325، وعبد الغني بسيوني: مصدر سابق، ص531، وإبراهيم شيحا: مصدر سابق، ص 158.

- **وفي الحالة الثانية**؛ يميل الدستور إلى تقوية السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وعلى الأقل يجعل البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع، عندها يجعل حق اقتراح التعديل من اختصاصه، ومثال ذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1787، ودستور فرنسا لعام 1791، والعديد من دساتير دول أمريكا اللاتينية، كالأرجنتين، وشيلي، وكولومبيا، واكوادور، وأورجواي، وبارجواري، وفنزويلا.
- **وفي الحالة الثالثة**؛ وعندما يميل الدستور إلى تحقيق نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنه يعطي حق اقتراح التعديل لكل منهما. كدساتير فرنسا لعام 1875، وأسبانيا لعام 1931، ولبنان لعام 1926، ومصر لعام 1971 .
- **وفي الحالة الرابعة**؛ قد يعطي الدستور الحق إلى الشعب في اقتراح تعديل الدستور، إضافة إلى البرلمان، بأن ينص على حق عدد معين من المواطنين باقتراح التعديل، على شكل عريضة موقعة من قبلهم، كما هو الحال في سويسرا[1]، والولايات المتحدة الأمريكية، وإيطاليا.

❖ ثانيا: مرحلة تقرير مبدأ التعديل:

تخول أغلب الدساتير البرلمان سلطة إقرار مبدأ التعديل، أي سلطة الفصل فيما إذا كان هناك ضرورة لإجراء التعديل من عدمه .

ومن أمثلة هذه الدساتير: الدساتير الفرنسية لأعوام 1791و1848و1875و1946، والدساتير الأوربية التي صدرت عقب الحرب العالمية الأولى، مثل الدستور البلجيكي والدنمركي والنرويجي .

وقد أخذ الدستور العراقي الملغى الصادر عام 1925 بهذا الحل، حين قرر وجوب موافقة كل من مجلسي النواب والأعيان على أي تعديل يجري عليه[2]، كما أخذ به الدستور الأردني الحالي الصادر عام 1952[3]، والدستور اللبناني لعام 1926.

---

[1] انظر المواد 120و121 من دستور سويسرا الصادر عام 1874 والمعدلة في عام 1891.

[2] انظر المادة *119* من الدستور العراقي لعام *1925*.

[3] انظر المادة 92،وكذلك المادة 126ف1 من الدستور الأردني لعام 1952.

وتشترط بعض الدساتير موافقة الشعب على تقرير مبدأ التعديل، إضافة إلى موافقة البرلمان، ومثال ذلك: معظم دساتير الولايات في سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية .

❖ ثالثا: مرحلة الإقرار النهائي لتعديل الدستور :

من المحتم أن يكون الشعب أو ممثليه هو صاحب الاختصاص النهائي في تعديل الدستور. لذلك نجد أن بعض الدساتير تمنح هذه المهمة إلى الشعب يزاولها بطريقة مباشرة، كما هو الحال في ظل الدستور السويسري لعام 1874، والدستور المصري الحالي لعام1971[1]، وكذلك الدستور الفرنسي النافذ الصادر عام 1958[2]. وهناك دساتير أخرى تمنح هذا الحق إلى ممثلي الشعب، سواء عن طريق جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض، أو عن طريق السلطة التشريعية العادية مع تطلب شروط وإجراءات خاصة، وهذا هو الوضع الغالب، حيث أخذت به معظم دساتير فرنسا السابقة، ودساتير دول أمريكا اللاتينية، وكذلك الدستور العراقي لعام 1925، والدستور الأردني لعام 1952.

---

(1) انظر المادة 189 من الدستور المصري الصادر عام 1971.

(2) انظر المادة 89 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958.

الفصل الخامس

كفالة احترام الدساتير

(الرقابة على دستورية القوانين)

تحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني في الدولة، وتتميز بعلوها وسموها على ما عداها من قواعد، لأن قواعد الدستور تمثل القانون الأساسي، الذي يتحدد بمقتضاه النظام القانوني في الدولة، ويتعين على أساسه وجود السلطات العامة، وما تضطلع به من وظائف واختصاصات، ويشكل مصدراً لما تقوم به من أعمال وتصرفات . وهكذا يتشكل البناء القانوني في الدولة، وتتدرج قواعده من أعلى إلى أسفل، ووجوب خضوع القاعدة الأدنى إلى القاعدة الأعلى.

وتقع قواعد الدستور في المرتبة العليا، تليها قواعد القوانين العادية، ثم القرارات الإدارية التنظيمية. ويترتب على ذلك نتيجة بالغة الأهمية هي عدم جواز تعارض القوانين العادية مع القوانين الدستورية، وفي حالة حصول ذلك فإنه يعتبر خروجاً من قِبَل السلطة التشريعية عن حدود اختصاصاتها، وتغدو القوانين الصادرة عنها في هذا الخصوص غير دستورية وباطلة .

ولكن فكرة تدرج القواعد القانونية، ومراعاة القواعد العادية للقواعد الدستورية لا تتحقق إلا في ظل الدستور الجامد، الذي يتطلب لتعديله شروطاً وإجراءات خاصة مغايرة للشروط والإجراءات التي تلزم لتعديل القوانين العادية، لأن هذا الاختلاف هو الذي يمنح الدستور السمو المطلوب، ويؤدي إلى حصول التفرقة بين القواعد الدستورية والقوانين العادية .

ومن ناحية أخرى؛ لا يتحقق سمو القواعد الدستورية على القواعد الأخرى في ظل الدساتير المرنة، لأنه يصبح بمقدور السلطة التشريعية تعديل القواعد الدستورية، باتباع ذات الشروط والإجراءات التي تتبعها في تعديل القوانين العادية، إضافة إلى أن هذه السلطة تستطيع أن تخرج على الدستور، وأن تخالف أحكامه فيما تضعه من قواعد قانونية عادية، دون أن يترتب على هذا الخروج وتلك المخالفة أية آثار قانونية. حيث تعتبر القواعد المخالفة في هذا الخصوص تعديلاً لأحكام الدستور.

لقد أصبح من المسائل المسلم بها في الفقه القانوني ضرورة التزام السلطة التشريعية فيما تسنه من قوانين بأحكام الدستور، وإلا غدت مجاوزة لحدود اختصاصاتها، وعُدَّت التشريعات الصادرة عنها غير دستورية، يصيبها البطلان، وبالتالي الإلغاء أو عدم النفاذ. غير أن إثارة مسألة الرقابة على دستورية القوانين تستوجب وجود جهة تراقب عمل السلطة التشريعية، وتفحص القوانين التي تصدرها .

وقد تباينت الدول في تقرير الرقابة على دستورية القوانين، فمنها من منعتها صراحة في دساتيرها[1]، ومنها من سكت عنها[2]، ومنها من نصت عليها صراحة في دساتيرها[3]، ولكنها اختلفت في طبيعة الجهة التي تتولاها، فجعلتها بعض الدول من اختصاص هيئة سياسية، بينما أناطتها أخرى بالقضاء.

وعلى ذلك سوف ندرس الرقابة على دستورية القوانين بصورتيها: الرقابة السياسية، والرقابة القضائية، على النحو الآتي : ــ

المبحث الأول

الرقابة السياسية

تفترض الرقابة السياسية وجود هيئة ذات طابع سياسي، تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين، للتأكد من مدى مطابقة القانون العادي للدستور.

والرقابة السياسية هي رقابة وقائية، تباشَرُ قبل أن يصبح القانون نافذاً . وقد نشأت هذه الرقابة في فرنسا اعتباراً من دستورها الصادر عام 1799، حيث أسندت مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية سميت

(1) مثال ذلك الدستور البلجيكي لعام 1831، والدستور البولوني الصادر عام 1921.
(2) أبرز مثال على ذلك هو دستور الولايات المتحدة الأمريكية النافذ الصادر عام 1787 .
(3) كما هو شأن الدساتير الفرنسية المتتالية واعتباراً من عام 1799، ومعظم دساتير الكتلة الاشتراكية السابقة، ودستور العراق السابق لعام 1925، ودستور مصر لعام 1971، وعدد آخر كبير من الدول .

بمجلس الشيوخ المحافظ. وتقرر لهذا المجلس مهمة إلغاء القوانيـــن المخالفـــة للدستور، إضافة إلى مهمة تفسير النصوص الغامضة منه.

وعلى الرغم من كفالة الدستور لنوع من الاســتقلال لأعضـــاء المجلـــس المحافظ ــ إذ أن تعيينهم كان يتم لمدى الحياة، وغير قابلين للعزل ــ فإنه لـم يستطع القيام بمهمته، ولم يحدث أن أبطل أي قانون غـــير دســـتوري علـــى كثرتها، بل على العكس؛ عمل على تعديل أحكام الدستور بصورة تؤدي إلـــى تثبيت سلطان الإمبراطور نابليون بونابرت الدكتاتوري. ويعزى هذا الفشل إلى سببين رئيسيين:ــ

- ❖ **أولهما:** إهدار نابليون للضمانات العديدة التي تـــم تقريرهـــا لتحقيـــق استقلال المجلس، وانفراده بتعيين جميع أعضاءه.
- ❖ **وثانيهما:** عدم قدرة المجلس على مباشرة الرقابة من تلقاء نفسه، وإنمـا كان يتولى فحص القوانين التي تحال إليه من الحكومة أو مـــن المجلـــس النيابي(1).

وفي ظل دستور عام 1852 أعيدت الرقابة السياسية على نحو شـــبيه بمـــا كان معمولاً به في دستور 1799، ومنح المجلس الجديد اختصاصات أوســـع، كما أصبح من حق الأفراد طلب إلغاء القوانين غير الدستورية إضافـــة إلـــى الحكومة. ومع ذلك فقد انتهت هذه التجربة الجديدة بفشل ذريع مثل ســـابقتها، بسبب هيمنة لويس نابليون على عمل المجلس، ولم يعرف أنه قام بإلغـــاء أي قانون عرض عليه لعدم دستوريته. وربما دفع هذا الفشل المتكـــرر المشـــرع الدستوري إلى عدم تنظيم رقابة سياسية في ظل دستور 1875 .

➢ الرقابة السياسية في ظل دستور 1946:

أنشأ الدستور الفرنسي الصادر عام 1946 رقابة سياسية علـــى دســـتورية القوانين، تباشرها هيئة تسمى اللجنة الدستورية. ويتم تشكيل هذه اللجنة حسب المادة 91 من الدستور المذكور برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية اثني عشر عضواً آخرين، اثنان بحكم منصبيهما، هما كل من رئيس الجمعيـــة الوطنيـــة،

---

(1) للمزيد من التفاصيل، انظر: إسماعيل مرزة : مصـــدر ســـابق، ص380ــ، وحميـد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ص124ــ،وجـابر نصار: مصدر سابق، ص 162 .

ورئيس مجلس الجمهورية، وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها، على أساس التمثيل النسبي للأحزاب، وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه .

وقد تحدد اختصاص اللجنة الدستورية حسب المادة 91 المذكورة في أعلاه بمهمة البحث فيما إذا كانت القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية تعد تعديلاً للدستور أم لا. ولا تستطيع اللجنة أن تتصدى لهذه المهمة من تلقاء نفسها، وإنما يلزم الأمر أن يكون ذلك بناء على طلب مشترك يقدم إليها من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الجمهورية .

وفي حالة ما إذا طلب من اللجنة الدستورية فحص قانون ما، فوجدته يتضمن تعديلاً للدستور، فإنها لا تملك سلطة إلغائه، وإنما تقوم برده إلى الجمعية الوطنية. فإذا قامت الجمعية الوطنية بتعديل القانون على النحو الذي أشارت إليه اللجنة، يصبح القانون موافقاً للدستور يتعين إصداره، إما إذا تمسكت ببقاء القانون على حاله، فإنه لا يمكن إصدار القانون إلا بعد تعديل الدستور طبقاً للإجراءات التي حددها الدستور ذاته.

➢ الرقابة السياسية في ظل الدستور الحالي لعام 1958:

أنشأ الدستور الحالي لعام 1958 هيئة سياسية أيضاً تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين، تسمى: **المجلس الدستوري** .

◻ 1- تشكيل المجلس الدستوري :

يتكون المجلس الدستوري حسب المادة 56 من الدستور المذكور من نوعين من الأعضاء : ـ

- أعضاء لمدي الحياة، وأياً كان عددهم، وهم رؤساء الجمهورية الفرنسية السابقين [1].
- وأعضاء يتم تعيينهم لمدة تسع سنوات، غير قابلة للتجديد، يعين ثلاثة منهم رئيس الجمهورية، وثلاثة آخرون يعينهم رئيس الجمعية الوطنية.

---

[1] يشير أندريه هوريو إلى عدم اشتراك أي من رؤساء الجمهورية الفرنسية السابقين في عضوية المجلس الدستوري، أورده إبراهيم شيحا: مصدر سابق، هامش ص220؛ وحاليا لا يوجد أي من رؤساء الجمهورية الفرنسية السابقين على قيد الحياة إلا جيسكار ديستان، الذي رفض الاشتراك في المجلس، بعد انتهاء مدة رئاسته .

- وأخيراً ثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ.

ويختارُ رئيسُ الجمهورية رئيسَ المجلس الدستوري من بين أعضائه.

2- اختصاصات المجلس الدستوري:

يباشر المجلس اختصاصات كثيرة، منها الإشراف على صحة انتخابات رئيس الجمهورية(انظر المادة 58)، وصحة انتخاب النواب والشيوخ(انظر المادة59)، والإشراف على سلامة عمليات الاستفتاء وإعلان نتائجه(انظر المادة 60)، إضافة إلى ما يهمنا هنا، وهو اختصاصه بالرقابة على دستورية القوانين .

وجدير بالملاحظة، أن المجلس يباشر نوعين من الرقابة على دستورية القوانين، فهي وجوبيه بالنسبة للقوانين الأساسية، واللوائح الخاصة بالبرلمان(انظر المادة 61)، واختيارية على القوانين العادية والمعاهدات الدولية.

ويستطيع كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ الطعن بعدم الدستورية أمام المجلس. واستناداً إلى التعديل الدستوري الصادر في 29 تشرين أول سنة 1974 أصبح يحق لستين نائباً من أعضاء الجمعية الوطنية، أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ التقدم بطلب فحص أي قانون لعدم دستوريته [1].

ويلاحظ أن المجلس حين يقرر عدم دستورية قانون من القوانين المعروضة عليه، فلا يجوز إصداره أو تطبيقه، وتكون قراراته في هذا

---

(1) تجدر الإشارة إلى أن اختصاص المجلس يتحدد بالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، دون أن تشمل القوانين التي تصدر بالاستفتاء الشعبي . وقد تحدد ذلك بعد أن طعن رئيس مجلس الشيوخ بالقانون الاستفتائي الصادر في 28 تشرين أول عام 1962، بدعوى في عدم دستوريته، فأصدر المجلس الدستوري قراره، وأعلن فيه عدم اختصاصه في نظر القانون المذكور، لأنه يمثل التعبير المباشر عن سيادة الأمة، وأن المادة 61 التي تحدد اختصاص المجلس لا تقصد في نصها وروحها إلا القوانين التي تصدر عن البرلمان . للمزيد من التفاصيل عن القرار المذكور أنظر: جابر جاد نصار: مصدر سابق، ص 165.

الخصوص نهائية، وملزمة لسائر السلطات العامة، التشريعية والتنفيذية والقضائية (انظر المادة 62) .

➢ **تقدير الرقابة السياسية :**

لقد ذكر في بيان مميزات الرقابة السياسية أنها تحول دون إصدار القانون المخالف للدستور، لأنها رقابة سابقة، تمنع الخطأ قبل وقوعه. على عكس الرقابة القضائية التي تعمل على تدارك الخطأ بعد وقوعه، أي بعد نفاذ القانون، مما يؤدي إلى إثارة الكثير من المشكلات .

كما قيل بأن هذا النوع من الرقابة يمتاز ببساطته، لأنه لا يستدعي غير اجتماع الهيئة التي تمارس الرقابة، وفحص مشروع القانون المعروض عليها، وتقرير ما إذا كان مخالفا للدستور أم لا .

كذلك يعتبر البعض هذا النوع من الرقابة أكثر منطقية من غيرها، لانسجامها مع الطبيعة السياسية لعمل السلطة التشريعية، وما تصدره من قوانين[1].

وعلى الرغم مما قيل عن مزايا الرقابة السياسية، فإنها تبدو مزايا نظرية فقط، لأن تطبيق فرنسا وغيرها لها لم يحقق نجاحاً يذكر، ولم تكفل لأحكام الدستور القدسية والاحترام المطلوب، لأن الرقابة على دستورية القوانين ذات طابع قانوني واضح، يلزم مراعاته عند تشكيل الهيئة القائمة على إجرائها . وإعطاء الرقابة إلى هيئة سياسية قد يدفعها إلى تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية .

كذلك يصيب الرقابة السياسية دائماً عيب خطير، هو عدم تمتع الهيئة القائمة على مباشرتها بالصفات اللازمة لنجاحها، وهي الاستقلال والحيادية والموضوعية. فالهدف المراد تحقيقه من وراء ممارسة الرقابة هو وضع حد لاستبداد السلطة التشريعية، ومنعها من إصدار قوانين غير دستورية، وإعطاء هذه المهمة إلى هيئة سياسية هي نفسها ليست بمنجاة من الوقوع في نفس الخطأ، فيصبح الأمر وكأنه تحويل للنزعات الاستبدادية من سلطة إلى أخرى ، لذلك نجد أن دولاً قليلة بينها فرنسا هي التي أخذت بالرقابة السياسية، بينما اتجهت الأكثرية إلى نوع آخر من الرقابة هي الرقابة القضائية .

---

[1] علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (دراسة مقارنة)، ص 122

المبحث الثاني

الرقابة القضائية

المراد بالرقابة القضائية هو إسناد مهمة فحص دستورية القوانين إلى القضاء. نظرا لما يتمتع به هذا الجهاز من مزايا، تتمثل في الحياد والموضوعية والاستقلال، وما تحاط به الهيئة القضائية من ضمانات تتجلى في حرية التقاضي، وحق الدفاع، وتبادل الحجج، وعلانية الجلسات، وتسبيب الأحكام، إضافة إلى ما يتمتع به القضاة أنفسهم من حسن التكوين الفني، الذي يجعلهم مؤهلين لأداء مهامهم .

ولا تجري الدول التي تأخذ بأسلوب الرقابة القضائية على شاكلة واحدة، وإنما تنوعت الطرق وتباينت، ولكنها على العموم لا تخرج عن الطريقين الرئيسيين الآتيين : ـ

❖ أولا : رقابة الإلغاء:

ويراد برقابة الإلغاء قيام القضاء بإلغاء وإبطال القانون إذا ثبت مخالفته للدستور. وتحدث عندما يقوم صاحب المصلحة برفع دعوى أصلية، أمام المحكمة المختصة ، يطلب فيها إلغاء القانون، لعدم دستوريته .

وعلى ذلك تكون رقابة الإلغاء ذات طابع هجومي، تتحصل في قيام صاحب الشأن برفع دعوى أصلية، مبتدأة، ضد القانون، بحجة عدم دستوريته.

وصاحب الشأن هو الشخص الذي تكون له مصلحة في إلغاء القانون. وقد ثبت حق مباشرة هذه الدعوى لجميع الأفراد، الذين مس القانون المراد إلغاءه حقا من حقوقهم، أو مصلحة من مصالحهم. وتكفي المصلحة المحتملة أحيانا لتوافر صفة صاحب الشأن في رافع الدعوى أي أن يكون من شأن القانون المراد إلغاؤه إذا ما تم تطبيقه أن يمس حقا أو مصلحة محتملة له. وفي هذه الحالة يستطيع هذا الأخير أن يرفع دعواه، دون أن ينتظر تطبيق القانون عليه[1].

---

[1] انظر: محمد عبد العال: مصدر سابق، ص 155.

وجدير بالملاحظة؛ أن بعض الدساتير أغلقت الباب تماماً أمـــام طعــون الأفراد، وجعلته مقصوراً على بعض الهيئات العامة فقط [1].

ويقضى الحكم الصادر إذا ما ثبت للمحكمة المختصـــة مخالفـــة القـــانون للدستور بإلغائه إلغاءً نهائياً، واعتباره معدوماً من تاريخ صدوره. ويتمتع حكـم المحكمة في هذه الحالة بحجية مطلقة في مواجهة الكافة، ويكون ملزما للجميع؛ ويؤدى ذلك إلى عدم إثارة مشكلة عدم الدستورية على الحالات الأخـــرى، لأن هذا القانون لم يعد موجوداً .

وأمام خطورة النتائج المترتبة على الحكم بعدم الدستورية، لم تترك الـدول هذه المهمة لجميع المحاكم، وإنما ذهب الاتجاه الغالب إلى حصر سلطة البـــت في دستورية القوانين في يد محكمة مركزية واحدة. ولقد تم تحقيـــق الرقابـــة المركزية بأسلوبين، حيث جعلت بعض الدساتير هذا الاختصـــاص للمحكمـــة العليا في النظام القضائي العادي، بينما أعطتها دساتير أخـــري إلـــى محكمـــة دستورية متخصصة

- **أ ــ إعطاء الاختصاص للمحكمة العليا في النظام القضائي العادي:**

يعطي الدستور في هذه الحالة مهمة البت في الرقابـــة علـــى دســـتورية القوانين إلى المحكمة العليا في قمة النظام القضائي العادي، وبجعلها مختصـــة بالفصل في دستورية أو عدم دستورية القانون المطعون فيـــه، إلـــى جـــانب اختصاصاتها القضائية الأخرى .

ومن الدساتير التي أخذت بهذه الطريقـــة: دســـتور بوليفيـــا لعـــام 1880، ودستور كولومبيا لعام 1886، ودستور فنزويلا لعام 1931، ودستور هاييتى لعام 1928، ودستور كوبا لعام 1934، ودستور سويسرا لعام 1874، وأخيراً دســـتور السودان الصادر عام 1973 .

- **ب ــ إنشاء محكمة دستورية متخصصة:ــ**

في هذه الحالة يتم إنشاء محكمة دستورية متخصصة تتولى مهمة البت في الدعـــاوى الأصلية المرفوعـــة ضد القـــوانين المشكوك بدستوريتها، وتختص

---

[1] انظر: دستور النمسا الحالي لعام 1945الذي أعطي حق الطعن بعدم الدستورية للحكومة المركزية وحكومات الولايات فقط .

وحدها بالحكم في دستورية أو عدم دستورية القانون المطعون فيه .

ومن الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة: الدستور النمساوي لعـــام 1920، وكذلك دستورها الحالي لعام 1945، والدستور الأسباني لعام 1931، والدســتور الإيطالي الحالي لعام 1947، ودستور ألمانيا الاتحادية لعـــام 1949، ودســتور تركيا لعام 1961 .

ومن الدساتير العربية: الدستور السوري لعام 1950، والدستور المصـــري النافذ لعام 1971.

وقد أخذ العراق بهذه الطريقة في ظل دستوره لعام 1925، حيـــث نصــت المادة 81 منه على إناطة الاختصاص في الفصل بدســـتورية القوانيــن إلــى المحكمة العليا، التي تتكون من ثمانية أعضاء ، أربعة من أعضــــاء مجلــس الأعيان، وأربعة من قضاة محكمة التمييز أو مـــن كبـــار القضـــاة، ويـــرأس المحكمة رئيس مجلس الأعيان [1].

❖ ثانيا: رقابة الامتناع:

وتفترض رقابة الامتناع أن تكون هناك دعوى منظورة أمام القضاء، فيدفع أحد أطرافها بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على الواقعة، وعلى القـاضي في هذه الحالة التأكد من دستورية القانون، فإذا تبين له عدم صحة الدفع، فإنـــه يطرحه جانبا ويستمر في نظر الدعوى، أما إذا اتضح لــــه مخالفــة القـــانون للدستور، فإنه يمتنع عن تطبيقه .

وهكذا يتبين لنا بأن رقابة الامتناع تتم بمناسبة نظر القضاء لدعوى مدنيـة أو إدارية أو جنائية، لا دعوى لفحص الدستورية . فيقوم أحد أطـــراف هــذه الدعوى بالدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على هذه الدعوى، عكـــس ما عليه الحال في رقابة الإلغاء، حيث يبادر صاحب الشأن في رفـــع دعـــوى أصلية موضوعها الوحيد هو طلب إلغاء القانون لعدم دستوريته .

كما أن الحكم الصادر من المحكمة في رقابة الامتناع هو عـــدم تطبيـــق القانون على النزاع المعروض أمامها، بينما يكون الحكم الصادر فـــي رقابـــة الإلغاء هو إعدام القانون، واعتباره وكأنه لم يكن من تاريخ صدوره . وبهذا لا يحوز حكم الامتناع إلا على حجية نسبية، تنحصر فـــي موضـــوع الدعـــوى

---

[1] انظر المواد 81 و 82 و 83

المنظورة أمام المحكمة، ولا يتعداها إلى الدعاوى الأخرى، حيث تستطيع نفس المحكمة أن تأخذ برأي مخالف لرأيها الأول في دعوى أخرى، وتطبق القانون الذي امتنعت عن تطبيقه في الحالة الأولى . ومن باب أولى، فإن امتناع إحدى المحاكم عن تطبيق أحد القوانين بحجة عدم دستوريته لا يلزم المحاكم الأخرى، ولا يمنعها من تطبيق هذا القانون على المنازعات المعروضة أمامها .

ولا تتقيد المحاكم في رقابة الامتناع بمدة معينة، إذ يجوز إثارة الدفع بعدم الدستورية متى حانت مناسبته، أياً كانت المدة التي انقضت على صدور القانون، بينما تكون المدة محددة في رقابة الإلغاء، فإذا انقضت سقط الحق في رفع الدعوى .

ورقابة الامتناع تثبت لجميع المحاكم في النظام القضائي على اختلاف درجاتها وأنواعها، في حالة سكوت الدستور عن تنظيم رقابة قضائية بواسطة الدعوى الأصلية. ويفسر الفقه ذلك على أساس أن القضاء هو المختص في مهمة الفصل في المنازعات، وتطبيق حكم القانون عليها، مما يتطلب البحث عن القاعدة القانونية الواجبة التطبيق على المنازعة . فإذا ما حصل تعارض بين أكثر من قاعدة: فإن على القاضي أن يلجأ إلى قواعد التفسير المعروفة، باعتبار القانون الأحدث ناسخاً للقانون الأقدم، وترجيح حكم القانون الأعلى على حكم القانون الأدنى. ومن ثم يدخل في صميم عمل القاضي إعمال القاعدة الدستورية وإهدار القاعدة العادية في حالة تعارضهما، لأن قواعد الدستور أعلى من قواعد القوانين العادية، حسب مبدأ تدرج القواعد القانونية [1].

وجدير بالملاحظة؛ أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت السباقة في تشييد الرقابة القضائية عن طريق الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، حيث بادرت المحكمة الاتحادية العليا للولايات المتحدة إلى تقرير حق القضاء في فحص دستورية القوانين، ابتداء من حكمها الشهير في قضية ماربري ضد ماديسون، على الرغم من سكوت الدستور الأمريكي عن تنظيم أي نوع من أنواع الرقابة القضائية على دستورية القوانين .

ومن الولايات المتحدة انتشرت رقابة الامتناع إلى الدول الأخرى، سواء قررتها الدساتير صراحة: كالدستور الروماني الصادر عام 1923، والدستور

(1) انظر في هذا المعنى: على العاني وزميله: مصدر سابق، ص 171، و ثروت بدوي: مصدر سابق، ص 142، وعلى الباز: الرسالة المنوه عنها سابقا، ص 333.

البرتغالي لعام 1933، والدستور الايرلندي لعام 1937، والدستور الياباني لعـــام 1946، أو لم تتعرض لها الدساتير، كما باشرها القضاء الأمريكي من قبل، ثـــم ألمانيا واليونان والنرويج وكندا واستراليا وغيرها .

المصادر والمراجع

– دكتور آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين: بيروت، ج1 سنة 1968، وج2 سنة1971.

– دكتور إبراهيم أحمد شلبي: تطور الفكر السياسي، الدار الجامعية: بيروت، 1985 .

– دكتور إبراهيم درويش: النظام السياسي، دار النهضة العربية: القاهرة، 1968 .

– دكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا: الأنظمة السياسية، الدار الجامعية: بيروت.

– ———— : المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية: بيروت، 1982.

– دكتور إبراهيم عبد الكريم الغازي: تاريخ القانون في وادي الرافدين، مطبعة الأزهر: بغداد، 1973.

– دكتور أحمد عجيله، ودكتور محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، ط4، دار الطباعة الحديثة: القاهرة، 1988.

– دكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين، مكتبة النهضة المصرية: القاهرة،1960.

– دكتور إسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للنشر: بيروت، 1982.

– دكتور إسماعيل مرزه: القانون الدستوري، منشورات الجامعة الليبية، دار صادر: بيروت،1969.

– أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج2/1 ، ترجمة على مقلد وزملائه، الأهلية للنشر والتوزيع: بيروت، 1974.

– أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، الجزء الأول، ط1، بيروت، 1970.

–دكتور ايدوريا: المدخل إلى العلوم السياسية، ترجمة: نوري محمد حسين، مطبعة عصام، بغداد: العراق، 1988.

- دكتور ثروت بدوي: أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية: القاهرة، 1976.
- ــــــــــ : القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية: القاهرة، 1971.
- ــــــــــ : النظم السياسية، دار النهضة العربية: القاهرة،1989.
- دكتور جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية: القاهرة، 1996/1995.
- دافيد كوشمان كويل: النظام السياسي في الولايات المتحدة، مطبوعات فرانكلين، ترجمة توفيق حبيب، 1955.
- دكتورة سعاد الشرقاوي: علم الاجتماع السياسي، ط1، دار النهضة العربية: القاهرة، 1977.
- ــــــــــ : النظم السياسية في العالم المعاصر،ج1،ط 2، دار النهضة العربية: القاهرة، 1982.
- دكتورة سعاد الشرقاوي، ودكتور عبد الله ناصف: نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية: القاهرة،1984.
- دكتور سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة المعارف: الإسكندرية، 1980 .
- دكتور سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي: القاهرة، 1988.
- دكتور السيد خليل هيكل: الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، مكتبة الآلات الحديثة: أسيوط، 1984 .
- دكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ، ط 4 ، 1949.
- دكتور طعيمه الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام السياسي في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة: القاهرة،1964.
- ــــــــــ : نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة: القاهرة، 1964 .

- ـــــــــــــــ : نظرية الدولة والمبادئ العامة **للأنظمة السياسية** ونظم الحكم مكتبة القاهرة الحديثة: القاهرة،1973.

- دكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية،ج1، ط 4 منشأة المعارف: الإسكندرية، 1965.

- ـــــــــــــــ : مبادئ نظام الحكم في الإسلام، ط1 ، منشـــأة المعـــارف: الإسكندرية، 1966.

- دكتور عبد الحميد متولي ودكتور سعد عصفور ودكتور محســـن خليـــل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف: الإسكندرية، 1980.

- دكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياســـية، الـــدار الجامعيـــة: الإسكندرية،1984.

- ـــــــــــــــ : النظم السياسية والقانون الدســـتوري، منشـــأة المعـــارف: الإسكندرية، 1994.

- دكتور عثمان خليل عثمان: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، 1956.

- دكتور علي غالب العاني ودكتور نوري لطيف: القانون الدســـتوري، دار الطباعة والنشر: بغداد .

- دكتور عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولـــة، دار الفكـــر العربي: القاهرة،1980.

- دكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدســـتوري، دار النهضـــة العربية: القاهرة، 1974 .

- دكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة،1987.

- دكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام، ط 4،مطبعة نهضـــة مصر: القاهرة، 1964.

- دكتور محمد كاظم المشهداني: النظم السياســـية، دار الحكمـــة للطباعـــة والنشر، الموصل: العراق، 1991.

- دكتور محمد كامل ليله: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضـــة العربية: بيروت، 1969.

– دكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقـــانون الدســتوري، مطبعة جامعة القاهرة: القاهرة، 1976 .

–دكتور محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياســية، ط1، دار الفكــر العربي: القاهرة، 1988 .

– موريس دوفرجيه: الأحزاب السياسية، ط3 ، ترجمة على مقلد وزميلـــه، دار النهار للنشر: بيروت، 1980.

– ــــــــــ : دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حســيني عبــاس، المطبعــة النموذجية: مصر .

– ــــــــــ : مدخل إلى علم السياسية، ترجمة دكتور ســـامي الــدروي وزميله، دار دمشق للطباعة والنشر: سوريا .

– ميشيل مياي: دولة القانون (مقدمة في فقه القانون الدستوري)، مــترجم إلى اللغة العربية من قبل المؤسسة الجامعية في الجزائر .

– دكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضـــة العربيــة: القاهرة،1974.

- SIR DAVID LINDSAY KIER: THE CONSTITUTIONAL HISTORY OF MOODERN BRITAIN 1484-1951,ADMAND CHARLES BLACK, LONDON, 1954.

-RODEE ANDERSON: INTRODCTION TO POLITICAL

SCIENCE, ISE, 1976.

-ROBERT, L.SCHAYLER AND CORINNE.C.WESTON: BRITISH CONSTITUTIONAL HISTORY SINCE 1832,VAN NOSTRAND PRINCETON, 1957.

-TREVELYAN.G.M: HISTORY OF ENGLAND, 1952.



المحتويات

تم الكتاب بحمد الله تعالى

* * * * * * *